

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI
Právnická fakulta

Zuzana Vyhnánková

Veřejná správa a vnitřní předpis

Bakalářská práce

Vedoucí bakalářské práce:

JUDr. Dalimila Gadasová, Dr.

Olomouc 2010

Čestně prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Veřejná správa a vnitřní předpis zpracovala sama, pouze s využitím pramenů v práci uvedených.

V Olomouci dne 29. března 2010

.....
Zuzana Vyhnánková

Já, níže podepsaná Zuzana Vyhnánková, autorka bakalářské práce na téma:

Veřejná správa a vnitřní předpis,

kteřá je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), v platném znění (dále jen „autorský zákon“), dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném znění, správci:

Univerzitě Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc, 771 47, Česká republika

ke zpracování údajů v rozsahu jména a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech Univerzity Palackého v Olomouci, včetně neadresovaného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého v Olomouci. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni podání tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého v Olomouci. Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle autorského zákona.

V Olomouci dne 29. března 2010

.....
Zuzana Vyhnánková

ANOTACE

Bakalářská práce na téma Veřejná správa a vnitřní předpis se zabývá tvorbou a vydáváním vnitřních předpisů v oblasti veřejné správy České republiky, jejich systémem, pravidly jejich tvorby, náležitostmi, závazností, komparací s právním předpisem, systémem veřejné správy a konkrétními specifickými vnitřními předpisy v různých oblastech veřejné správy.

Klíčová slova: vnitřní předpis, veřejná správa, nadřízenost a podřízenost, právní předpis, závaznost, statut, profesní komora.

ABSTRACT

Bachelor's Thesis on the theme Public service and internal regulation deals with creation and edition of the internal regulations in area of public service in the Czech republic, with their system and rules of their creation, their formalities, obligatoriness, confrontation with legal enactments, system of the public service and with particular internal regulations in different areas of the public service.

Key words: internal regulation, public service, superiority and inferiority, legal enactment, obligatoriness, by-law, craft association.

Obsah:

ÚVOD	6
1 VNITŘNÍ PŘEDPIS VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	8
1.1 Vymezení pojmu veřejná správa, vnitřní předpis.....	8
1.1.1 Veřejná správa a její hierarchický systém.....	8
1.1.2 Vnitřní předpis - charakteristika.....	11
1.2 Komparace vnitřního předpisu s právním předpisem.....	13
1.2.1 Vymezení rozdílů mezi předpisem právním a vnitřním.....	14
1.2.2 Společné znaky.....	17
1.3 Tvorba vnitřního předpisu, pravidla a zásady.....	20
1.4 Náležitosti vnitřního předpisu a předpoklady pro jeho závaznost.....	21
2 STATUT	25
2.1 Pojem „statut“.....	25
2.2 Specifika a právní předpoklady pro vydání statutu.....	25
2.2.1 Statutární města.....	27
3 VNITŘNÍ PŘEDPIS V PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ	30
3.1 Formy a specifika vnitřních předpisů.....	35
3.1.1 Směrnice.....	36
3.1.2 Jednací řády.....	37
3.1.3 Organizační řády.....	38
3.1.4 Spisové řády.....	39
3.1.5 Disciplinární řády.....	40
3.1.6 Zkušební řády.....	41
3.2 Profesní komory a jejich vnitřní předpisy.....	41
3.2.1 Česká lékárnická komora.....	44
3.3 Institut registrace.....	46
ZÁVĚR	47
POUŽITÉ ZDROJE	49
PŘÍLOHY	52

ÚVOD

Tématem mé bakalářské práce je **Veřejná správa a vnitřní předpis**. K výběru právě tohoto tématu mě vedl fakt, že s vnitřními předpisy se v běžném životě setkáváme velmi často v mnoha oblastech společenského dění. Zajímalo mě, jakou roli budou hrát právě ve veřejné správě, na níž je obor mého studia zaměřen. Také bylo toto téma pro mě určitou výzvou, a to především proto, že bylo v průběhu studia zmiňováno jen minimálně a také, co se odborné literatury týká, nenalezneme toho k této problematice mnoho.

Na úvod bych ráda zmínila, jak široký je pojem **vnitřní předpis** a kde všude se s takovými předpisy můžeme setkat. V této práci se budu zabývat oblastí **veřejnoprávní**, tedy veřejnou správou, pro kterou jsou vnitřní předpisy nepostradatelnými. Ta ale zdaleka není jedinou oblastí, kde se s těmito akty setkáváme. V oblasti **soukromoprávní** nás takové předpisy mohou zavazovat např. na základě našeho pracovního poměru¹ nebo členství v nějakém občanském sdružení či asociaci.² Svou roli mají vnitřní předpisy také v oblasti obchodního práva u obchodních společností.³ Dalšími subjekty, které pro úpravu svých vnitřních poměrů tvoří vnitřní předpisy jsou politické strany a hnutí.⁴ Vydávají vnitřní předpisy pro vlastní potřebu a jsou závazné jen na základě členského vztahu k organizaci. Setkáme se také s vnitřními předpisy, které jsou závazné jen na základě vstupu do nějakého objektu či zařízení – takovými předpisy jsou různé návštěvní nebo třeba knihovní řády. Ve všech těchto oblastech jsou vnitřní předpisy významným nástrojem řízení vnitřních poměrů nějakého společenství lidí, orgánu, úřadu, podniku, organizace či sdružení. Ve veřejné správě jsou vnitřní předpisy také nástrojem **řízení podřízených jednotek** veřejné správy jednotkami nadřízenými.

Cílem mé práce je především vystihnout **smysl a funkci** vnitřních předpisů **v systému veřejné správy** České republiky a vysledovat, zda i pro vnitřní předpisy existuje nějaký systém či obecná pravidla. Popřípadě, zda je vůbec možné vnitřní předpisy nějakým způsobem systematizovat a jejich pravidla zobecnit. Poslouží mi k tomu rozbor jak vnitřních předpisů jako takových, tak i samotné veřejné správy. Budu se tedy v této práci zabývat postavením vnitřních předpisů ve veřejné správě a celým jejím systémem, její organizací a řízením výkonu veřejné správy. Podívám se také na samotnou charakteristiku vnitřního předpisu jako abstraktního normativního aktu.

¹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

² Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.

³ Srov. §125 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

V první kapitole se zaměřím na **komparaci** vnitřních předpisů s předpisy právními. Zde nalezneme mnoho podstatných rozdílů, ale také mnoho společných znaků a možností analogie mezi právním a vnitřním předpisem. Právě z tohoto hlediska se pak budu věnovat tvorbě a náležitostem vnitřních předpisů. Budu zkoumat konkrétní vnitřní předpisy, a to jak po stránce formální, tak po stránce obsahové. Zmíním se mimo jiné také o specifických předpisech - **statutech**, které mohou mít jak charakter vnitřního předpisu, tak i charakter právního předpisu.

Velkou část mé práce pak bude tvořit zkoumání **obsahové stránky** vnitřních předpisů. Ukážeme si několik jejich druhů. Především se ale ve třetí kapitole zaměřím na jejich **právní úpravu**, na různé způsoby zakotvení jejich tvorby v zákonech, nebudou chybět ani konkrétní příklady z platné právní úpravy. Specifickými zákony pak budou ty, které zakládají tzv. **profesní komory**, tedy orgány zájmové samosprávy. I tam mají vnitřní předpisy zásadní význam pro členy těchto komor.

V celé práci pak postupně budu zkoumat vnitřní předpisy z hlediska jejich závaznosti a tvorby, kde zásadním bude **princip nadřízenosti a podřízenosti** ve veřejné správě. Ten bude stěžejním principem pro celou mou práci.

1. Vnitřní předpis ve veřejné správě

V oblasti veřejné správy jsou vnitřní předpisy velmi důležitými dokumenty normativního charakteru, obsahují tedy určité normy, pravidla chování. Ze své podstaty zajišťují správný chod uvnitř určité organizace, společenství, soustavy organizací, orgánů či úřadů. Přestože vnitřní předpisy nejsou druhem právních předpisů a podstatně se od nich odlišují, nalezneme i spoustu stejných či podobných principů v jejich tvorbě a funkci (viz dále).

Z hlediska funkce vnitřních předpisů je nejdůležitější funkce **řídící**. Pro fungování veřejné správy, a tedy i státu jako celku, jsou vnitřní předpisy naprosto neodmyslitelné, a to právě proto, že jsou nástroji řízení a úpravy organizace a postupů při **výkonu veřejné správy**. Bez nich by se veřejná správa neobešla, neboť konkretizují ustanovení zákonů, týkajících se všech oblastí veřejné správy. Dalo by se říci, že svým způsobem doplňují právní řád tam, kde je právní úprava nedostačující pro plynulý chod veřejné správy.

1.1 Vymezení pojmu veřejná správa, vnitřní předpis

Jelikož tématem této práce je vnitřní předpis z pohledu **veřejné správy**, považuji za důležité vymezit veřejnou správu jako systém hierarchicky uspořádaných orgánů a jejich vzájemných vazeb. Z těchto vazeb pak vyplývají pravidla tvorby a závaznosti vnitřních předpisů.

1.1.1 Veřejná správa a její hierarchický systém

V praxi se můžeme s vnitřními předpisy setkat ve dvou oblastech právních vztahů, a to na úrovni vztahů **soukromoprávních a veřejnoprávních**. Soukromoprávními mám na mysli vztahy pracovněprávní. Jedná se o vztah zaměstnance a zaměstnavatele, upravený zákoníkem práce jako pracovní poměr.⁵ V tomto vztahu je zásadním principem nadřízenost a podřízenost. Na základě toho je zaměstnavatel (nadřízený) oprávněn upravit zaměstnanci (podřízenému) mzdová, platová či jiná práva a povinnosti, vnitřním předpisem. Ve veřejné správě se bude jednat o zaměstnance správních orgánů či úřadů.⁶ Vzhledem k tomu, že tito zaměstnanci jsou v pracovním poměru podle zákoníku práce, neliší se tento vztah od vztahu zaměstnavatel–zaměstnanec v jakémkoliv soukromém podniku nebo firmě. Proto, že se zde budeme zabývat

⁵ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákoník práce“.

⁶ V § 303 odst. 1 zákoníku práce nalezneme taxativní výčet zaměstnanců veřejné správy, na které se vztahují ustanovení tohoto zákona.

veřejnou správou – tedy oblastí veřejnoprávní, poslouží nám ustanovení zákoníku práce jen pro účely komparace či analogie, co se týká vnitřních předpisů.

Na začátek je třeba vysvětlit, co je to vlastně **veřejná správa**. Jen na základě znalosti jejího systému a funkce lze správně určit, jaký smysl mají vnitřní předpisy pro celý komplex veřejné správy. Vycházíme z obecného pojmu **správa**. Správou rozumíme cílevědomé vedení či řízení nějakých záležitostí sledující dosažení určitého stanoveného cíle. Rozlišujeme pak správu **soukromou** a **veřejnou**. Vykonavatel soukromé správy se zabývá zejména osobními cíli, správou vlastních věcí, či dosažením zisku. To vše vykonává z vlastní vůle a na základě vlastního rozhodnutí. Správa veřejná se od této charakteristiky podstatně liší. Zásadní odlišnost spatřujeme ve skutečnosti, že veřejná správa je řízením veřejných záležitostí a ve **veřejném zájmu**. Veřejný zájem zde stojí nad zájmem soukromým a jeho nadřazenost se dá odvodit i z jisté omezenosti veřejné správy právem. Výkon veřejné správy totiž v praxi není ničím jiným, než plněním **právem uložených povinností**. Tyto povinnosti plní subjekty, které jsou k tomu oprávněné zákonem nebo na jeho základě a v souladu s ním. Můžeme také veřejnou správu definovat jako projev realizace moci výkonné. Pro účely této práce se však přikláním zejména k organizačnímu pojetí veřejné správy. V rámci něho je veřejná správa definována jako soustava orgánů, resp. správních orgánů, disponujících veřejnou mocí.⁷

Tato soustava je založena především na principu **hierarchie**. Tento princip nás bude provázet v průběhu celé práce a tak si ho zde stručně vysvětlíme. Slovo hierarchie pochází z řečtiny a doslovným překladem je „posvátně vládnout“. Běžněji se však tento pojem překládá jako posloupnost či stupnice hodnot nebo hodností. Hierarchie tak představuje princip uspořádání určitých jednotek podle jejich vzájemné nadřazenosti a podřazenosti. Zde má každá jednotka, kromě té nejvyšší, právě jednoho nadřízeného. Je tak zajištěna nejen přehlednost určitého komplexu jednotek, ale i rozdělování pravomocí a odpovědností mezi nimi navzájem. Takovým komplexem je právě veřejná správa, zajišťující tímto chod státu. V roli nejvyšší jednotky je vláda. Ačkoliv však nad ní nestojí žádná přímo nadřízená jednotka, nedá se říci, že by ve věcech rozhodovala naprosto samostatně a bez omezení. V právním státě jsou takovými „omezeními“ platné zákony a jiné právní předpisy tvořící právní řád státu. Vláda tedy rozhoduje a řídí podřízené jednotky v souladu se zákony. Podřízené jednotky se pak řídí nejen zákony, ale i ustanoveními vlády, atp.⁸

⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo – obecná část*. 7. vydání. Brno: Doplněk, 2007.

⁸ Každá podřízená jednotka se řídí nejen příslušnými zákony a jinými právními předpisy, ale i veškerými vnitřními předpisy vydanými všemi nadřízenými orgány (podrobněji dále).

Vláda je vrcholným orgánem moci výkonné, tedy té moci, kterou veřejná správa realizuje svou činností. Je složená z ministrů jakožto představitelů ústředních orgánů státní správy. Vláda stojí na vrcholku pomyslné pyramidy orgánů veřejné správy a je v její pravomoci tuto správu přímo ovlivňovat a řídit.

Veřejnou můžeme dále dělit na dva druhy, a to podle povahy nositele veřejné moci. Dělí se na státní správu a samosprávu. **Státní správa** se dále dělí na státní správu přímou, kterou vykovávají orgány státu přímo (tyto orgány označujeme jako správní úřady) a na státní správu nepřímou. Ta je vykonávána nepřímo subjekty, které nejsou orgány státu. Jedná se o výkon státní správy **veřejnoprávními korporacemi**, jimž byl takový výkon svěřen zákonem. Mluvíme o tzv. přenesené působnosti. Veřejnoprávními korporacemi jsou vyšší a nižší územní samosprávné celky (kraje a obce), na které přechází výkon státní správy v určitých věcech, a to zákonným zmocněním.⁹ Dále může být státní správa vykonávána soukromými právníky či fyzickými osobami, opět na základě zákonného zmocnění a v souladu se zákony a jinými právními předpisy. Příkladem fyzické osoby pověřené výkonem státní správy, jak vyplývá ze zvláštních zákonů, jsou tzv. veřejné strážce.¹⁰ Z hlediska vnitřních předpisů bude právě státní správa tou oblastí, kde půjde o jejich tvorbu založenou na principu nadřízenosti a podřízenosti, jak uvidíme dále.

Druhou složkou veřejné správy je **samospráva**. I tady mají vnitřní předpisy veliký význam. Půjde o odlišný systém než v rámci státní správy. Zde se totiž jedná o poměrně nezávislou tvorbu vnitřních poměrů, jak již napovídá pojem „samospráva“, v rámci jedné složky veřejné správy. Samosprávu vykonávají samostatné subjekty odlišné od státu, **veřejnoprávní korporace**, v rámci organizace a řízení vlastních záležitostí.¹¹ Jedná se o princip decentralizace veřejné moci. Decentralizace je výrazem označujícím přenos moci z jednoho subjektu na jiné, nižší subjekty. Ty pak mohou, v rámci své působnosti a na základě pravomoci svěřené jim právním předpisem, rozhodovat samostatně, z vlastní iniciativy, bez zásahu centrálního subjektu. Musí se však držet určitých právních mantinelů a jejich rozhodování a správa nesmí být v rozporu se zákonem. Jelikož je samospráva výkonem

⁹ Hlava III § 61 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“): obec vykonává na svém území státní správu ve věcech, které stanoví zákon; působnost v těchto věcech je přenesenou působností obce.

¹⁰ Oddíl třetí – lesní stráž, § 38, 39 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů; hlava II – myslivecká stráž, § 12-16 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Čl. 100 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, jak vyplývá ze změn provedených ústavními zákony č. 347/1997 Sb., č. 300/2000 Sb., č. 395/2001 Sb., č. 448/2001 Sb. a č. 515/2002 Sb., dále jen „Ústava ČR“.

správy veřejné, nemohou ji, narozdíl od správy státní, vykonávat soukromé fyzické či právnické osoby. Tam by se totiž jednalo o správu soukromou.

Samosprávu pak dále dělíme na **územní, zájmovou a jinou**. Územní samosprávu v našem státě vykonávají **územní samosprávné celky** – kraje a obce. Je zakotvena v příslušných zákonech¹² a jedná se o správu věcí veřejných na určitém ohraničeném území. Jako zájmovou označujeme tu samosprávu, ve které jde o výkon specifického povolání (profese). Subjekty, které jí vykonávají, jsou tzv. **profesní komory**. Ty jsou právnickými osobami, mají tedy právní subjektivitu, a vnitřní předpisy tvoří jejich nedílnou součást (podrobněji dále). Posledním druhem samosprávy je samospráva jiná. Od předešlých dvou druhů se odlišuje tím, že subjekty, které tuto samosprávu vykonávají, nemají subjektivitu právní, tzn. nejsou právnickými osobami.¹³

V celém tomto komplexu veřejné správy, zahrnující státní správu a samosprávu, nalezneme nepřeberné množství vnitřních předpisů. Ty zde zajišťují správný chod veřejné správy. Bez takovýchto předpisů by se žádná ze zmíněných složek veřejné správy neobešla.

1.1.2 Vnitřní předpis - charakteristika

Podívejme se tedy na vnitřní předpisy ve veřejné správě podrobně z hlediska jejich charakteristických znaků. Tak jako stát prostřednictvím svých nejvyšších orgánů vydává obecně závazné normativní akty (právní předpisy), tak i vnitřní předpisy jsou určitou **úpravou práv a povinností adresátů**, ke kterým směřují, v rámci zákonem stanovených mezí a v souladu se zákony a jinými právními předpisy. Narozdíl od právních předpisů však tato práva a povinnosti nestanovují, jen je **konkretizují**. Vnitřní předpisy jsou projevem vrchnostenské moci orgánů veřejné správy. Ty ze svého nadřazeného postavení mohou dotvářet zákonem stanovená závazná pravidla chování pro jim podřízené složky v rámci určitého systému či uvnitř jedné složky, organizace. To vše na základě **principu nadřazenosti a podřízenosti**. Normy obsažené ve vnitřních předpisech však nejsou normami právními. Proto také v našem státě nejsou považovány za pramen práva, neboť tím jsou v České republice jen předpisy právní, tedy obecně závazné normativní akty. V tomto smyslu se k povaze vnitřních předpisů několikrát vyjádřil i Ústavní soud.¹⁴

¹² Zákon o obcích; zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“); zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ § 7-9 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“).

¹⁴ Nález č. 15/1994 Sb. ÚS, sv. 1: Určujícím znakem interních instrukcí je to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. Vydáváním interních instrukcí se realizuje oprávnění řídit činnost podřízených – i když se tak děje za účelem konkretizace úkolů stanovených obecně závaznými právními

Vnitřní předpis je v některých pramenech označován také jako správní nařízení či interní normativní akt nebo instrukce. Je to **abstraktní normativní akt**, který působí, jak již z jeho názvu vyplývá, „dovnitř“ nějakého společenství či organizační jednotky. Může se jednat o organizační složku státu (úřad, ministerstvo) nebo například o školu či výrobní podnik (ten je ale příkladem oblasti soukromoprávní a do veřejné správy nepatří). Tyto subjekty ke svému řádnému fungování potřebují vytvořit určitá pravidla. Právní úprava veřejné správy je z organizačního hlediska mnohdy nedostačující. Proto dává zákon možnost upravit podrobná pravidla výkonu veřejné správy právě formou vnitřních předpisů. Jejich základní funkcí je tedy především konkretizovat práva a povinnosti stanovená v zákonech. Dá se říci, že k jejich vydání není třeba žádného zvláštního zákonného zmocnění, vezmeme-li v potaz, že jejich tvorba je v podstatě zhmotněním principu nadřízenosti a podřízenosti. Ten se uplatňuje mezi jednotlivými složkami veřejné správy a dále uvnitř každé složky zvlášť. V praxi to ale neznamená, že nenajdeme právní úpravu a konkrétní zmocnění nadřízených orgánů a vedoucích pracovníků k vydání vnitřních předpisů. Ve sféře soukromoprávní je takovým obecným zmocněním v rámci pracovněprávních vztahů uvnitř jedné složky ustanovení zákoníku práce. V rámci veřejnoprávních vztahů v hierarchickém systému veřejné správy nalezneme zákonné zmocnění ve spoustě zvláštních zákonů,¹⁵ vztahujících se k vykonavatelům veřejné správy.

Vnitřní předpisy pak mají za úkol regulovat vnitřní chod zmíněných subjektů a upravovat postupy při dosahování stanovených cílů. Takovým cílem je v oblasti veřejné správy správa věcí veřejných a rozdělení výkonu veřejné moci v rámci organizačně nadřízených a podřízených subjektů. Dále se vnitřními předpisy upravují např.:

- otázky tvorby a schvalování dalších vnitřních předpisů,
- postupy jednání kolegiálních orgánů,
- organizace orgánů v rámci daného odvětví veřejné správy,

předpisy – a tomuto oprávnění odpovídající povinnost řídit se vydávanými příkazy, povinnost, jež stejně jako oprávnění vyplývá z právní normy stanovící takový vztah nadřízenosti a podřízenosti. O obecně závazných vyhláškách naproti tomu platí, že sice mohou obsahovat i právní normy zavazující jen určitý okruh, tato závaznost nemá však nic společného s podřízeností orgánu, který předpis vydal. Nález č. 29/1994, Sb. ÚS, sv.1: Vydávání instrukcí je pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění a povinnosti vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti. Interními instrukcemi se proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků.

¹⁵ Srov. např. § 34 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o archivnictví a spisové službě“), kde je stanoveno, že do archiválií uložených v archivech lze nahlížet jen na základě žádosti a za dodržení podmínek stanovených tímto zákonem a **badatelským řádem** archivu. Ten je podle odstavce 2 povinen vydat každý archiv na základě vzorového badatelského řádu vydaného ministerstvem.

- chování, práva a povinnosti členů určitého společenství v souladu se zákony a Listinou základních práv a svobod,¹⁶
- postupy v případě porušení vnitřních a jiných předpisů jejich adresáty,
- a další postupy v daných situacích.

To vše upravují pomocí vnitřních předpisů subjekty vykonávající veřejnou správu.

Ukažme si příklad takové úpravy vnitřními předpisy v rámci hierarchicky uspořádaných orgánů konkrétního resortu veřejné správy. Vezmeme-li to od nejvyšší složky veřejné správy: vláda může vydat ve své pravomoci stanovené zákonem (Ústavou ČR) **usnesení** týkající se např. daňové správy. Usnesení vlády je závazné pro celou daňovou správu a stanoví co a jakým způsobem je potřeba upravit vnitřními předpisy. Stanoví tak jisté mantinely pro vydání vnitřních předpisů. Konkrétní vnitřní předpis pak vydá Ministerstvo financí, v jehož působnosti je daňová správa. Na základě mezi stanovených zákonem a konkretizovaných usnesením vlády, vydá ministerstvo vlastní směrnici prostřednictvím Ústředního finančního a daňového ředitelství, dále závaznou pro následující podřízené jednotky. Těmi jsou finanční ředitelství. Finanční ředitelství mohou rozpracovat další, ještě detailnější směrnice, organizační řády či jiné vnitřní předpisy pro jim podřízené finanční úřady. Vzhledem, k tomu, že finanční úřady nemají v našem státě právní subjektivitu, veškeré veřejnoprávní i soukromoprávní vnitřní předpisy pro tyto úřady tvoří a vydávají nadřízená finanční ředitelství.¹⁷ Takto například vypadá struktura vzájemně podřízených orgánů veřejné správy a postu při vydávání jejich vnitřních předpisů. Proces tvorby vnitřních předpisů nemusí vždy začínat usnesením vlády, vnitřní předpisy mohou vydávat samostatně jednotlivá ministerstva, ostatní ústřední orgány státní správy¹⁸ a jiné orgány veřejné správy na základě zákonného zmocnění.¹⁹ Při tomto postupu se podřízené složky řídí jak pravidly, které jim stanovili nadřízení, tak i samotnými zákony a jinými právními předpisy v dané oblasti.

1.2 Komparace vnitřního předpisu s právním předpisem

¹⁶ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.

¹⁷ § 9 zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o územních finančních orgánech“).

¹⁸ § 20 zákona č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Srov. např. § 11 zákona o územních finančních orgánech, kde je stanoveno, že Ministerstvo financí řídí finanční ředitelství. Z povahy nadřízené pozice tedy může vydávat vnitřní předpisy, které jsou právě nástrojem řízení.

Podívejme se nyní na vnitřní předpis a jeho znaky z hlediska komparace s právním předpisem. Tato komparace je důležitá především pro pochopení, proč se vnitřní předpisy neřadí mezi předpisy právní a nejsou součástí právního řádu. Od obecně závazných normativních aktů se vnitřní předpisy liší již na první pohled tím, že jejich účinky směřují výlučně **dovnitř** nějakého společenství nebo vůči podřízeným subjektům v rámci hierarchického systému orgánů. V tomto smyslu jsou vnitřní předpisy akty interními²⁰.

V této otázce se nabízí dva pohledy na vztah právního a vnitřního předpisu. V prvním můžeme říci, že se od sebe tyto druhy předpisů diametrálně liší, a to zejména v několika velmi zásadních vlastnostech. Druhým pohledem na komparaci vnitřního předpisu s předpisem právním je fakt, že i mezi těmito odlišnými normativními akty nalezneme mnoho společných znaků. Začnu pohledem prvním, tedy zásadními odlišnostmi.

1.2.1 Vymezení rozdílů mezi předpisem právním a vnitřním

Pro správné určení rozdílů mezi vnitřním a právním předpisem je třeba vysvětlit, alespoň stručně, co je to **právní předpis**. Právní předpis, nebo také **obecně závazný normativní akt**, je výsledkem záměrné činnosti nazývané legislativní proces (v širokém slova smyslu) a jedná se o takové rozhodnutí orgánu veřejné moci, které obsahuje právní normy jako předem daná pravidla chování.²¹ Právní předpis se zpravidla definuje na základě jeho charakteristických znaků, jimiž jsou:

- normativnost,
- regulativnost,
- obecnost, nebo také obecná závaznost,
- abstraktnost,
- jednostrannost.

Postupně si tyto znaky rozebereme a porovnáme právní a vnitřní předpisy z hlediska těchto znaků. Prvním znakem je **normativnost** předpisu. Znamená, že takový předpis obsahuje určitá pravidla chování, tzv. normy. Jedním druhem těchto norem jsou **normy právní**. Ty obsahují jen právní předpisy. Z povahy právní normy vyplývá, že má za cíl regulovat a usměrňovat společenské chování. Znakem právní normy tedy je **regulativnost**. Zásadní podmínkou pak je, aby předmět, který taková norma reguluje nebo chce regulovat, byl regulovatelný. To znamená, že právem regulovaný předmět musí být jakási skutečnost,

²⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní právo - obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. s. 274

²¹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 70

kteřou lze ovlivnit chováním nebo počínáním si daných subjektů práva – adresátů. Jak bylo řečeno právní normy jsou obsahem právních předpisů. Stanovují pravidla chování, práva a povinnosti adresátů. I vnitřní předpis je předpisem normativním, tedy obsahujícím určité normy, nejedná se ale o normy právní. Narozdíl od právního předpisu, vnitřní předpis pravidla chování nestanovuje, jen konkretizuje již daná pravidla obsažená v právních předpisech (zákonech) a aplikuje je tak na jednu konkrétní oblast veřejné správy.

Dalším zásadním znakem a také hlavním rozdílem mezi předpisem právním a vnitřním je **obecnost**, uváděná v literatuře také jako obecná závaznost. Obecností či obecnou závazností disponuje pouze předpis právní. Obecný či obecně závazný normativní akt, reguluje práva a povinnosti pro neurčitý počet adresátů. Může se jednat o území celého státu, jde-li o ústavní zákony, zákony apod. Případně je jeho místní působnost omezena určitými hranicemi kraje nebo obce, jde-li o obecně závazné vyhlášky, vydávané jako primární právní předpisy v rámci samostatné působnosti územních samosprávných celků. Vnitřní předpisy obecnou závaznost nemají, jsou závazné naopak jen v rámci (dovnitř) určité organizace či orgánu. Pro své adresáty jsou závazné jen z hlediska nějakého podřízeného vztahu těchto adresátů k dané organizaci.

Obecnost je dále spojována s tzv. **právní závazností**, která vyplývá přímo ze společenské podstaty právní normy. Závaznost vzniká z postavení subjektu práva (občana, právnické osoby) ve státě. Tkví tedy v přímém vztahu subjektu práva (adresáta) a státu jako obecného normotvorného subjektu. Z toho vyplývá, že právní normou není ta norma, jejíž závaznost vyplývá toliko ze vztahu administrativní podřízenosti jejich subjektů normotvornému orgánu nebo z jejich členství v tomto orgánu.²² Jak již bylo zmíněno, právě vnitřní předpisy obsahují ty normy, které upravují chování subjektů na základě jejich **administrativní podřízenosti**²³ nebo **členského vztahu** k vydavateli takového předpisu. Administrativní podřízenost se týká veřejnoprávní oblasti vnitřních předpisů, tedy systém vzájemně nadřízených a podřízených orgánů státní správy. Členský vztah pak nalezneme zejména v oblasti samosprávy v rámci jedné organizace.²⁴ Vnitřní předpisy jsou sice normativními akty, jelikož obsahují pravidla chování, nedisponují však obecnou závazností jako právní předpisy. Proto také nejsou součástí právního řádu České republiky, neboť ten

²² KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. s. 149

²³ Např. finanční ředitelství jsou administrativně podřízena Ministerstvu financí podle §11 písm. a) zákona o územních finančních orgánech.

²⁴ Např. povinné členství v České advokátní komoře podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

mohou tvořit jen normativní akty s obecnou závazností. Jedině ty mohou být v našem státě tzv. pramenem práva.

Abstraktnost je dalším charakteristickým znakem právního předpisu, tady se ale zastavíme a více se budeme abstraktností zabývat v následující podkapitole, neboť zde se bude právní předpis s předpisem vnitřním shodovat. Oba tyto předpisy totiž disponují abstraktností. Stejně tak je tomu i s **jednostranností**. Ta je výrazem pravomoci určitého orgánu autoritativně a vrchnostensky rozhodnout.

Mezi vnitřními a právními předpisy nalezneme další odlišnost z hlediska jejich dělení. Právní předpisy se na rozdíl od vnitřních předpisů dělí na předpisy **primární a prováděcí (sekundární)**. Primární právní předpisy vznikají nezávisle, samostatně, jen na základě iniciativy normotvorných orgánů. U prováděcích předpisů je naopak vyžadováno výslovné zmocnění k provedení konkrétního zákona.²⁵ Prováděcí předpisy pak mají jednu důležitou vlastnost. Je jí **podzákonost**. Pro tento výraz se používá také výraz latinský „secundum et intra legem“, který překládáme „na základě zákona a v jeho mezích“. Právní předpisy, které provádí zákon, na základě podzákonosti nesmí prováděnému ani jinému zákonu odporovat a ani mu nesmí předcházet. Vyplývá to již ze samotné podstaty provedení zákona – není-li zákon, není ani co provádět. U vnitřních předpisů se s dělením na primární a prováděcí nesetkáme. Je sice pravdou, v některých vnitřních předpisech vydaných orgánem vyššího stupně nalezneme ustanovení o tvorbě dalších vnitřních předpisů. Ty by se svou povahou mohly zdát jako „prováděcí“. Dá se ale říci, že takovou povahu prováděcího předpisu mají veškeré vnitřní předpisy ve vztahu k zákonu, který konkretizují – „provádí“.

Další zásadní rozdíl mezi předpisem právním a vnitřním nalezneme co se týká **subjektů** oprávněných takové předpisy tvořit a vydávat. Co se týká právních předpisů, tak zákonodárná moc patří v naší zemi Parlamentu, ten schvaluje a přijímá zákony, právní předpisy s nejvyšší právní mocí, a to na základě návrhů. Návrhy zákonů může Poslanecké sněmovně podávat poslanec, skupina poslanců, Senát jako celek, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.²⁶ Celkovou soustavu právních předpisů v našem státě tvoří (seřazeno podle nejvyšší právní síly):

- Ústava ČR a ústavní zákony, Listina základních práv a svobod,

²⁵ Prováděcími právními předpisy jsou obecně závazné právní předpisy ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy, nařízení vlády, nařízení krajů a obcí.

²⁶ Čl. 41 Ústavy ČR.

- zákony, ratifikované Mezinárodní smlouvy,²⁷ zákonná opatření, obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků,
- nařízení vlády,
- obecně závazné právní předpisy ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy (vyhlášky),
- nařízení krajů a nařízení obcí.

Co se týká subjektů, které vyjmenované právní předpisy vydávají, tak ústavní zákony a zákony náleží do pravomoci zákonodárního sboru – Parlamentu ČR. Vydávat zákonná opatření je oprávněn Senát a je zde povinnost následného schválení Poslaneckou sněmovnou. U následujících uvedených předpisů je zřejmé, kdo je jejich vydavatelem, již z označení předpisu. Některé z těchto subjektů jsou zároveň oprávněny vydávat i vnitřní předpisy v oblasti veřejné správy. Jsou jimi ministerstva, ostatní ústřední orgány státní správy a územní samosprávné celky. Tady ale zdaleka nekončí výčet subjektů oprávněných vydávat vnitřní předpisy na poli veřejné správy. Vyjmenovat je všechny by bylo velmi zdlouhavé. Proto si okruh těchto subjektů zobecníme. Jedná se o orgány veřejné správy, které mají pod sebou jeden či více nižších neboli podřízených orgánů. Pro ně vydávají závazná pravidla v rámci veřejnoprávních vztahů z pozice nadřízeného orgánu disponujícího veřejnou mocí. Dále tvoří vnitřní předpisy samosprávné organizace, respektive jejich nejvyšší orgán, který pomocí vnitřních předpisů řídí vnitřní poměry v organizaci. Jedná se o konkrétní osoby v pozici nadřízeného pracovníka uvnitř orgánu veřejné správy. U těch se jedná o vztah soukromoprávní, tedy např. ředitelé či vedoucí mají ve své pravomoci upravovat práva a povinnosti jim podřízených pracovníků v mezích zákona. Ti jsou vnitřními předpisy vázáni a jejich porušení znamená porušení pracovní kázně podle zvláštních právních předpisů. Jejich dodržování je tedy právně vynutitelné.

Oprávnění vydat vnitřní předpis vyplývá zmíněným subjektům z jejich nadřazeného postavení a dále z příslušných zákonů, popřípadě z vnitřních či jiných předpisů, vydaných nadřízenými orgány veřejné správy. Zde bych ráda zmínila **usnesení vlády**, jež je v některých pramenech označováno za „nejvyšší vnitřní předpis“. To je ale zavádějící, neboť usnesení vlády zpravidla nemají normativní charakter. Stanoví pouze určité meze, v nichž se orgány veřejné správy mohou pohybovat při tvorbě vnitřních předpisů.

1.2.2 Společné znaky

²⁷ Čl. 10 Ústavy ČR.

Ukázali jsme si rozdíly mezi vnitřními a právními předpisy. Jak jsem ale již zmínila, lze tuto komparaci pojmout ze dvou úhlů. Tím prvním byla naprostá odlišnost vnitřních předpisů od právních, tím druhým je snaha nalézt **společné znaky** obou druhů předpisů. Ty můžeme nalézt na základě analogie.

Již sama podstata obou druhů předpisů je tatáž. Jedná se o jistou úpravu práv a povinností, poměrů v určité oblasti organizace a stanovení (u vnitřních předpisů konkretizace) závazných pravidel pro fungování státu jako celku, určitého společenství lidí či orgánů, organizačních složek a podobně. Aby soustava takových předpisů fungovala, je třeba stanovit konkrétní pravomoci všech subjektů tvořících vnitřní a právní předpisy, které jen díky konkrétně daným pravidlům mají možnost tvořit funkční celek.

Pravidla, stanovená právními nebo konkretizovaná vnitřními předpisy zároveň musí být určitým způsobem **vynutitelná** a jejich porušení zakázáno pod hrozbou stanovených sankcí. U právních předpisů jsou takové sankce ukládány zákony na základě trestní či deliktní odpovědnosti.²⁸ Na úrovni předpisů vnitřních je to zvláštní druh odpovědnosti - odpovědnost **kárná či disciplinární**. Nejedná se pochopitelně o jedno a totéž, nicméně lze říci, že podstata je velmi podobná. Porušíme-li předpis, jímž jsme vázáni, následuje trest. Obecně je tzv. **disciplinárním deliktem** jednání nebo opomenutí, které narušuje disciplínu nebo pořádek uvnitř nějakého společenského organismu nebo společenské instituce. Jedná se o zaviněné porušení stanovených pracovních povinností.²⁹ Může jít však i o povinnosti na základě vztahu členského či jiného.³⁰ Ty vyplývají ze vztahu podřízenosti k určitému subjektu, který takové povinnosti upravuje na základě zákona, stanovuje interními předpisy určitá pravidla chování (např. studijní a zkušební řád, pracovní řád, apod.). Disciplinární delikt může spáchat jen osoba, která má určitý právní vztah k dané organizační struktuře – pracovní, členský nebo služební poměr. V oblasti veřejné správy se tyto delikty označují jako **správní disciplinární delikty**. Jejich právní úprava se vyskytuje několika dílčích zákonech.³¹ Správní disciplinární delikty mají charakter vnitroorganizační a jeho důsledky se projevují jen uvnitř dané organizační struktury. To vše za předpokladu, že osoba, která se takového deliktu dopustila, je **členem** této struktury.

²⁸ Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 170.

³⁰ Jiným vztahem může být například vztah studenta k vysoké škole, ten je povinen dodržovat vnitřní předpisy vysoké školy a fakulty podle zákona o vysokých školách.

³¹ Např. zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Dalo by se říci, že stupeň trestání za disciplinární delikty je nižší než například za trestný čin. To je přímo úměrné závaznosti a síle právního či vnitřního předpisu. Nejzávažnější disciplinární sankcí je zpravidla jednostranné zrušení vztahu k dané organizační struktuře – výpověď z pracovního či služebního³² poměru, případně vyloučení člena z určité organizace. Sankce a vůbec celou úpravu, týkající se disciplinární odpovědnosti, pak obsahují tzv. **disciplinární řády** (podrobněji dále). Ty v souladu se zákonem upraví, kdo a za co je odpovědný. Zpravidla jsou to všichni členové určité organizace nebo úřadu a jsou odpovědní za jakékoliv porušení povinností, které vyplývají z příslušných zákonů a vnitřních předpisů, jež se na ně vztahují. Tímto se i vnitřní předpisy stávají vynutitelnými.

Dalším společným znakem vnitřních a právních předpisů je skutečnost, že stejně jako právní předpis nemůže vnitřní předpis stanovovat práva a povinnosti konkrétní osobě. Nedisponuje sice obecnou závazností, je však také aktem **abstraktním**. Abstraktnost se nejlépe definuje jako opak konkrétnosti. Jejimi znaky jsou druhové vyjádření věci, tedy oblast na kterou se určitý normativní akt vztahuje (školství, finanční správa, doprava apod.), a neurčitý počet adresátů. Pro úplnost můžeme jako příklad konkrétního aktu uvést individuální správní akty, neboli rozhodnutí. Ty zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti konkrétní osobě, nebo deklarují že taková práva a povinnosti existují. Tyto akty jsou výsledkem správního řízení, nikoliv legislativní činnosti či tvorby jiných abstraktních normativních aktů. Dalo by se namítnout, že v některých případech lze konkrétnost spatřovat i u vnitřních předpisů. Například u takové požární poplachové směrnice³³, a to v tom smyslu, že takový vnitřní předpis stanovuje pravidla chování v případě, kdy nastane konkrétní situace, kterou je v našem případě požár. Na základě této hypotézy by však mohly být konkrétními i zákony a jiné právní předpisy upravující konkrétní skutkové podstaty apod. Proto je třeba objasnit, že za konkrétní se považuje jeden jmenovitě určený případ, jedna jmenovitě určená osoba, a že abstraktnost se spatřuje mimo jiné i ve schopnosti trvalého, resp. delšího a **opakovaného použití**.³⁴

Jak právní tak i vnitřní předpisy jsou předpisy **jednostrannými**. Jak již bylo uvedeno výše, znamená to, že je vydání takových předpisů realizací pravomoci nějakého subjektu autoritativně a vrchnostensky rozhodnout. Vnitřní předpis je aktem jednostranným vůči jeho adresátům.

³² Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), jehož účinnost byla prozatím odložena.

³³ Srov. § 32 vyhl. č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (vyhláška o požární prevenci).

³⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo – obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 181.

1.3 Tvorba vnitřního předpisu, pravidla a zásady

I nadále budeme porovnávat právní a vnitřní předpisy, a to z hlediska jejich tvorby, jejich pravidel a zásad. Co se týká tvorby vnitřních předpisů, základním pravidlem je především to, že vnitřní předpisy mohou tvořit jen **právní osoby**, soukromoprávní i veřejnoprávní, tedy určitá společenství, která mají **právní subjektivitu**. Jen na základě ní má subjekt pravomoc sám řídit své vnitřní poměry pomocí vnitřních předpisů.

Obecnou zákonnou úpravu problematiky tvorby vnitřních předpisů v rámci veřejné správy nenalezneme. Naopak najdeme ustanovení o vnitřních předpisech v mnoha zvláštních zákonech týkajících se veřejné správy. Ty obsahují specifická ustanovení o vnitřních předpisech a zpravidla je nelze zobecnit na širší oblast veřejné správy, než je v takovém zákoně uvedeno. Zvláštní zákony pak stanoví, jaký orgán či osoba je oprávněna vnitřní předpis vydat, zda má povinnost či právo ho vydat, stanoví, pro koho je závazný a co vyplývá z jeho neplnění. Jedinou obecnější úpravou vnitřního předpisu jako takového pak je již zmiňovaný zákoník práce, kde však jde o vztahy soukromoprávní mezi zaměstnavateli a zaměstnanci. Pro veřejnoprávní oblast lze pak na základě analogie použít ustanovení o vnitřních předpisech, a to především co se týká obecných ustanovení.³⁵

Nejdůležitější zásadou v tvorbě vnitřního předpisu je zachování nadřízenosti a podřízenosti soustavy orgánů. Vnitřní předpis vždy tvoří nadřízený subjekt pro organizačně podřízené subjekty. V právním státě se princip hierarchie projevuje nejen v nadřízenosti a podřízenosti jednotlivých složek státu, ale také v právní síle obecně závazných normativních aktů (viz výše).

Při vydávání vnitřních předpisů se ten, kdo je vydává, musí řídit příslušnými zákony, jinými právními předpisy, případně vnitřními předpisy. Obsah zákonů je pro vnitřní předpisy závazný a nesmí mu žádné ustanovení odporovat. Obecně lze práva a povinnosti upravovat jen v souladu se zákony a vnitřními předpisy nadřízených a pouze na základě zmocnění. Otázkou pak je, jak lze určitá ustanovení konkretizovat vnitřním předpisem tak, aby se s jistotou neodporovalo právu. Zde záleží především na správné interpretaci zákona či vnitřního předpisu nadřízeného orgánu.

Další velmi důležitou zásadou vnitřních předpisů je zákaz **retroaktivity**. I v tomto se vnitřní předpis shoduje s právními předpisy. Podle zákona nesmí být vnitřní předpis vydán se zpětnou účinností, jinak je zcela nebo v dotčené části neplatný.³⁶ Retroaktivita se týká účinnosti předpisu v čase. Je účinností zpětnou, do minulosti. U právních předpisů platí, že

³⁵ Hlava III zákoníku práce.

³⁶ § 305 odst. 2 zákoníku práce, analogicky lze vztáhnout k vnitřním předpisům obecně.

v zásadě zpětnou účinnost nemají. Zde se však uvádí výjimka v oblasti práva trestního: trestnost činu se posuzuje podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, jestliže je to pro pachatele příznivější.³⁷ Pokud jde o disciplinární delikty, takovou výjimku u nich nenajdeme. Na základě analogie se však dá předpokládat, že se bude v řízení o správních disciplinárních deliktech postupovat obdobně.

1.4 Náležitosti vnitřního předpisu a předpoklady pro jeho závaznost

Stejně jako je to s tvorbou vnitřních předpisů, tak ani v otázce jejich náležitostí nenalezneme obecnou právní úpravu, dokonce ani v zákoníku práce. Není nikde přesně stanoveno, jak má takový předpis vypadat. Můžeme se tedy opět obrátit na konkrétní vnitřní předpisy a analogicky také na předpisy právní a jejich formální náležitosti. Otázkou analogie se budu zabývat dále. Nejdříve však uvedu příklad z praxe, na základě kterého jasně uvidíme, že i přirovnání k právnímu předpisu je na místě, protože z hlediska **náležitostí** se příliš neliší.

Jako praktický příklad zde uvádím **Organizační řád územních finančních orgánů**.³⁸ Orgán veřejné správy, který má ze zákona pravomoc vydávat takový vnitřní předpis, je označen celým názvem v hlavičce první strany předpisu společně s číslem jednacím, které označuje předpis a rok jeho vydání. Vnitřní předpisy vydané v rámci jedné organizace jsou číslovány chronologicky v průběhu kalendářního roku, stejně jako předpisy právní. Následuje samotný název předpisu a současně se uvádí všechny změny předpisu provedené k příslušnému dni. Uvádí se tedy úplné znění s kompletními změnami provedenými dodatky (=novelizacemi), ty jsou taktéž označeny jednacími čísly. Důležitou náležitostí, zejména z hlediska toho, že vnitřní předpisy mohou být vydávány toliko na základě zákona, je uvedení **příslušného zákona**, který tuto možnost (vydat vnitřní předpis) výslovně stanoví.³⁹ Podle ustanovení tohoto zákona je Ministerstvu financí přiznána řídicí funkce ve vztahu k finančním ředitelstvím.⁴⁰ To samé zmocnění nalezneme také ve vztahu finančních ředitelství k finančním úřadům.⁴¹ Což je mimo jiné ukázkou hierarchie veřejné správy – vyšší orgán **řídí** orgány nižší. I na základě takových ustanovení lze vydávat vnitřní předpisy. Ty jsou totiž právě nástrojem **řízení** nějakých podřízených složek. V zákonech se velmi často setkáváme s touto formulací a je interpretována mimo jiné i jako pravomoc vydávat vnitřní předpisy potřebné k řízení podřízeného orgánu. Důležitou zásadou je, opět jako u předpisů právních,

³⁷ § 16 odst. 1 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸ č.j. 481 / 12 260 / 1997 stanovený Ministerstvem financí – Ústředním finančním a daňovým ředitelstvím.

³⁹ Zákon o územních finančních orgánech.

⁴⁰ § 11 písm. a) zákona o územních finančních orgánech.

⁴¹ § 9 písm. a) zákona o územních finančních orgánech.

jisté uspořádání jednotlivých ustanovení. To znamená, že se i u vnitřních předpisů v zásadě postupuje od obecných ustanovení, která jsou označována jako „základní“ a podobně jako u právních předpisů vymezují okruh úpravy, kterou se vnitřní předpis bude zabývat. Následují samotná normativní ustanovení, v těch jsou konkretizována pravidla chování stanovená zákonem. Na závěr jsou ve vnitřních předpisech tzv. přechodná a závěrečná ustanovení. I zde vidíme podobnost s právními předpisy. Stejně jako u nich je totiž nezbytné stanovit zda a po jakou dobu od vydání nového předpisu se mají upravované vztahy řídit starší úpravou. Nezbytná je také derogace předešlých předpisů nebo jednotlivých ustanovení. U zákonů se setkáváme s pojmem novelizace, u vnitřních předpisů se mluví o tzv. **dodacích**. Pokud má být ale změna vnitřního předpisu zásadní, je třeba jej vydat celý a předešlý zrušit právě v přechodných a závěrečných ustanoveních. Na závěr je nezbytné uvést **účinnost** předpisu a podpis či označení zodpovědné osoby nebo orgánu. Ve zmiňovaném Organizačním řádu ručí za správnost jedno celé oddělení ministerstva, označené je zde pouze číslem.

Z hlediska **formálního členění** se vnitřní předpisy dělí zpravidla na části, hlavy, články, odstavce, popřípadě věty označené písmeny. Označení paragrafy se nepoužívá. Pro jejich jazykovou stránku by měla platit stejná pravidla jako u právních předpisů. Ustanovení by měla být jasná, srozumitelná, formulována tak, aby nebyl možný dvojitý výklad. Zde by již úprava věci měla být úplná, právě to by mělo být funkcí vnitřních předpisů, aby pak při výkonu veřejné správy bylo zcela jasné, kdo, co a jak vykonává, kdo má jaká práva a povinnosti.

Podívejme se nyní na **předpoklady pro závaznost** vnitřních předpisů. O zpětné účinnosti jsem se již zmínila výše, je však třeba uvést také **platnost a účinnost** vnitřního předpisu. Právní úprava v těchto otázkách pro vnitřní předpisy chybí, proto se podíváme na problematiku této věci opět z hlediska právních předpisů a následně aplikujeme na vnitřní předpisy.

U právních předpisů je pojem **platnost** vyjádřením skutečnosti, že byl právní předpis schválen příslušným orgánem k tomu oprávněným a stal se součástí platného právního řádu. V této fázi jde již právní předpis zrušit nebo změnit jen jeho novelizací či derogací uskutečněnou zákonným postupem a právním předpisem stejné nebo vyšší právní síly.⁴² Právní předpisy nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů.⁴³ Dnem vyhlášení se pak rozumí den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů, uvedený v záhlaví této částky. Samotná platnost však ještě nestačí pro to, aby nastaly právní účinky předpisu. Aby takové

⁴² ŠtÍN, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 116.

⁴³ § 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

účinky nastaly musí se právní předpis stát **účinným**. Teprve z takového předpisu pak jeho adresátům vznikají práva a povinnosti, stává se pro ně **závazným**. Zákon stanoví, že není-li uvedeno jinak, stává se právní předpis účinným patnáctým dnem následujícím po dni jeho vyhlášení. V případě, že je v obecném zájmu stanovit účinnost dřívější, může se výjimečně začátek účinnosti stanovit na den dřívější, nejdříve však na den vyhlášení předpisu. Doba mezi platností a účinností je zpravidla dobou, kdy se mají adresáti, na které se předpis vztahuje, s tímto předpisem seznámit a připravit se na jeho realizaci.

U vnitřních předpisů lze jako den platnosti, není-li platnost přímo stanovena nebo upravena právním nebo jiným předpisem, brát den schválení resp. **vydání** předpisu příslušným orgánem. Pokud bychom ale analogicky použili ustanovení o právních předpisech, pak by se za den vstoupení v platnost dal považovat i den, kdy je vnitřní předpis **doručen** podřízenému subjektu nebo subjektům, které se jím musí řídit. V případě vnitřních předpisů vydávaných v rámci jedné organizace by pak měl být doručen všem jejím členům či zaměstnancům, kterým vnitřní předpis upravuje práva a povinnosti. V některých případech je platnost stanovena zákonem. Např. podle zákona o vysokých školách se vnitřní předpisy vysoké školy stávají platnými dnem jejich **registrace** ministerstvem. O žádném doručování či vyvěšování už se nemluví, proto je třeba si toto v rámci orgánu nebo soustavy orgánů veřejné správy předem stanovit.

Pak stejně jako u právních předpisů zpravidla následuje doba, kdy se adresáti mají možnost seznámit s předpisem. Vnitřní předpisy obsahují ustanovení o tom, kdy nabývají účinnosti. Nikde není stanoveno, kterým dnem mohou nabýt účinnosti, proto se často setkáme s tím, že předpis nabude účinnosti ještě před uplynutím patnácti dní od jeho platnosti. V praxi pak mohou vznikat závažné problémy. Jde především o to, že není přesně dáno, jakým způsobem mají být adresáti s vnitřním předpisem seznámeni. Může teoreticky nastat i situace, kdy se vnitřní předpis stane platným i účinným ve stejný den a vyvěšen či doručen podřízeným jednotkám je až dnem následujícím nebo později. Ty pak nemají dostatečné podmínky pro seznámení se s předpisem a mohou se nadále chybně řídit předpisem předchozím.

Závaznost vnitřního předpisu se nevztahuje jen na zaměstnance, členy a podřízené orgány, ale také na samotné zaměstnavatele či nadřízené, tedy na ty, co daný vnitřní předpis vydali. Nejde jen o to, aby podřízení dodržovali určitá pravidla chování, povinnosti, či plnili

stanovené úkoly. I na straně nadřízeného je povinnost dodržovat pravidla stanovená vnitřními předpisy.⁴⁴

⁴⁴ VP k překážkám v práci FŘ v HK, účinný od 1.4. 2009 vydaný ředitelkou FŘ JUDr. Eva Horáková článek 4, C., odst. 8 Poskytnutí pracovního volna pro překážku v práci na straně zaměstnance povoluje: pro zaměstnance na finančním úřadu ředitel FÚ na základě písemné žádosti zaměstnance, postoupené řediteli prostřednictvím svého bezprostředně nadřízeného, atd. – vyskytne-li se na straně zaměstnance některá z uvedených překážek v práci a potřebuje pracovní volno, musí podat písemnou žádost stanoveným způsobem, na straně druhé se tímto zaměstnavatel zavazuje, jsou-li splněny podmínky ze strany zaměstnance, poskytnout pracovní volno. Předpis je tedy závazný pro obě strany.

2. Statut

V našem státě existuje mnoho různých druhů vnitřních předpisů. Každý druh je specifickým z hlediska toho, jakou oblast organizace veřejné správy upravuje. Jedním z druhů je i tzv. **statut**. Tím se budeme zabývat v této kapitole. Zejména půjde o to, vystihnout jeho specifika jak ve vztahu k právním předpisům, tak i ve vztahu k předpisům vnitřním. Ačkoliv se často uvádí mezi vnitřními předpisy, od vnitřních předpisů jako takových se liší tím, že není založen na služebních vztazích nadřízenosti a podřízenosti, ale na příslušnosti (členství) k určité obci (městu, vysoké škole).⁴⁵ Zajímavým zde bude ale především vztah k předpisům právním, neboť, jak dále uvidíme, se v určitých případech statut kryje s právním předpisem, konkrétně s obecně závaznou vyhláškou statutárních měst.

2.1 Pojem „statut“

Pojem statut vychází z latinského *statutum* – usnesení - a přiřazují se mu české ekvivalenty: stanovy, předpis či organizační řád (v praxi však často tyto pojmy oddělujeme, nejedná se tedy o synonyma). Odtud pak přidavné jméno *statutární* (statutární město, statutární orgán), což tedy znamená „vyplývající ze stanov, z usnesení, z předpisu“. Statutární předpisy by se daly označit za specifické vnitřní předpisy, kterými se upravují vnitřní vztahy v rámci daného **statutárního společenství** – tedy určitého společenství ustanoveného zákonem nebo jiným předpisem. Jde o tzv. **právo autonomní normotvorby**, které spočívá v tom, že zákon výslovně připouští, aby určitý subjekt mohl v mezích zákona vydávat předpisy a jimi přímo v rámci své samostatné působnosti reguloval veřejnoprávní záležitosti.⁴⁶ Stejně jako ostatní vnitřní předpisy ani statutární předpisy nemají obecnou závaznost, naopak můžeme říci, že jsou ještě o něco „užší“ než předpisy vnitřní. Ty totiž mohou upravovat poměry mezi jednotlivými složkami veřejné správy, zatímco statuty se obrací výhradně na vnitřní uspořádání **jedné složky**. **Samosprávné korporace** tak mohou prostřednictvím svých orgánů stanovovat vlastní pravidla formou abstraktních aktů. Tak jako vnitřní předpisy jsou i statuty závazné pro určený okruh adresátů, jsou vydávány na základě zákona a nesmí být s ním v rozporu. Co se týká právního základu, resp. způsobu vzniku statutárních předpisů vycházejí z ústavou či zákonem garantované autonomie, tj. pravomoci upravovat určité otázky.⁴⁷

⁴⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo – obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 190.

⁴⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo – obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 178.

⁴⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 54.

2.2 Specifika a právní předpoklady pro vydání statutu

Jedná se, jak již bylo řečeno, o specifický typ vnitřního předpisu. Specifičnost spatřujeme především v tom, že statuty jsou předpisy vydávanými zásadně v samosprávných společenstvích s cílem upravit vnitřní poměry a organizaci v takovém společenství. Jedná se tedy o zmíněný princip autonomie a ve většině případů je zcela na tom kterém samosprávném společenství, zda takový předpis vydá. Nalezneme však i zákonnou úpravu, podle které je vydání statutu obligatorní.⁴⁸

Statut je projevem **samostatné působnosti** samosprávné oblasti veřejné správy. Zákon sice může stanovit, co zejména má statut upravovat, z velké části je však jen na uvážení samosprávného celku, co a jak statutem upraví. Statutární předpisy pak směřují jen vůči **členům či jednotkám** (orgánům) konkrétního samosprávného společenství.

Předpokladem pro vydání statutárního předpisu je v některých případech právní zakotvení v zákoně. Např. v zákoně o vysokých školách je jasně stanoveno vydání statutu⁴⁹ a zakládá tedy zákonem stanovenou povinnost tento předpis vydat.

Statutem obecně se upravují především podrobnosti činnosti samosprávné organizace, její vnitřní struktura, orgány, vazby mezi nimi a jejich pravomoci. Ve statutu dále nalezneme charakteristiku a cíle samosprávné organizace, její název, způsob hospodaření a financování aktivit, případně důvod založení. Statuty nalezneme hojně i u různých fondů či nadací, u soukromých sdružení a organizací, tedy i v sektoru soukromoprávním.

Příkladem statutu jako vnitřního předpisu je např. **statut veřejné vysoké školy** podle zákona o vysokých školách. Ten je ze zákona povinně vydávaným vnitřním předpisem vysoké školy, podléhá registraci ministerstvem (viz dále). Je taxativně stanoveno, co statut veřejné vysoké školy obsahuje. Je to např.:

- název, sídlo a typ vysoké školy
- právní předchůdci,
- podmínky pro přijetí ke studiu a způsob podávání přihlášek,
- organizační struktura,
- pravidla hospodaření veřejné vysoké školy, a další.⁵⁰

V předešlém ustanovení zákona je pak uvedeno, že veřejná vysoká škola může kromě obligatorně vydávaných vnitřních předpisů vydat další vnitřní předpisy, pokud tak stanoví

⁴⁸ § 17 odst. 1a) zákona o vysokých školách.

⁴⁹ § 17 odst. 1 zákona o vysokých školách: Vnitřními předpisy veřejné vysoké školy jsou: a) statut veřejné vysoké školy, atd.

⁵⁰ § 17 odst. 2 zákona o vysokých školách.

statut školy. Zde vidíme, že otázka tvorby vnitřních předpisů je ve veřejné správě z velké části otázkou **svobody rozhodování** orgánů veřejné správy o jejich vnitřních poměrech. Musí se však stále držet vytyčených zákonných hranic.

2.2.1 Statutární města

Největší specifikum statutárních předpisů však představuje schopnost těchto předpisů mít v určitých případech formu předpisů právních, což znamená, že mohou být i obecně závazné. Takový případ musí být uznán státem prostřednictvím zákona. Jedná se zde o případ **samosprávy územních samosprávných celků**. Ty ve své samosprávné působnosti mohou vydávat **obecně závazné vyhlášky**, které jsou zákonem uznány jako pramen práva mající obecnou závaznost.⁵¹ K jejich vydání není již třeba dalšího zákonného zmocnění, neboť jsou zakotveny přímo v Ústavě ČR. Nalezneme však také samotné **statuty** vydané právě formou obecně závazné vyhlášky.

V zákoně o obcích je zakotvena právní úprava měst se zvláštním postavením, která jsou označována jako města statutární.⁵² To již samo o sobě napovídá, že tato města upravují v rámci vlastní samosprávy své vnitřní poměry právě předpisem, kterému říkáme **statut**. Dále v zákoně následuje taxativní výčet statutárních měst, kterých je v České republice k dnešnímu dni 16. Tato města mají jistá specifika oproti městům „obyčejným“. To spočívá především v právu **delegovat** jisté pravomoci na jednotlivé městské části nebo obvody. Zde opět vidíme, pro veřejnou správu tolik charakteristické, hierarchické uspořádání a princip decentralizace veřejné moci.

Následně je pak zakotveno právo takových měst členit se na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy. Pro nás je důležitá zejména ustanovení, na základě kterého mají územně členěná statutární města uspořádat své vnitřní poměry ve věcech správy obecně závaznou vyhláškou – statutem. Z tohoto ustanovení tedy jasně vyplývá, že tento typ statutárního předpisu na úrovni územní samosprávy je obecně závazným normativním aktem, neboť je tvořen formou obecně závazné vyhlášky. Ta je v našem státě uznaná jako pramen práva. Podrobně se zákon zabývá úpravou statutárních měst v Hlavě VII.⁵³ Zde je konkretizováno, co přesně lze statutem stanovit. Zákon říká: „územně členěná statutární města ve svém statutu stanoví zejména...“. Spojení „stanoví zejména“ značí, že ustanovení, která jsou zde uvedena, se ve statutárním předpisu musí uvést (jsou obligatorní).

⁵¹ čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.

⁵² § 4 zákona o obcích.

⁵³ § 130 – 146 zákona o obcích.

Je to tedy zákonem předepsaná povinnost. Zároveň také vyplývá, že výčet ustanovení není taxativní, jak napovídá slovo „zejména“. Je tedy možné nad rámec vyjmenovaných ustanovení doplnit i další. Zákon tímto v podstatě potvrzuje **samosprávný charakter**, neboť si každé územně členěné statutární město může přidat další ustanovení pro potřeby své vlastní samosprávy. Pro úplnost uvádím některé příklady toho, co má být statutem stanoveno:

- výčet jednotlivých městských obvodů a městských částí a vymezení jejich území,
- pravomoc orgánů města na úseku samostatné a přenesené působnosti, a to v rozsahu svěřeném jim zákonem,
- pravomoc orgánů městských obvodů a městských částí na úseku samostatné a přenesené působnosti, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, atd.⁵⁴

Dále nalezneme jaké pravomoci může statutární město svěřit statutem městskému obvodu nebo městské části. Jedná se vesměs o rozhodování ve věcech, týkajících se finančních prostředků či rozpočtů městských částí, ale také o úkony k uspokojování potřeb občanů žijících na jejich území. Taková delegace je více než žádoucí, neboť tím, že město tyto věci přenechá svým částem, se samospráva rozloží na více subjektů. Je pak snadnější dobře se postarat o chod města jako celku. Že systém decentralizace funguje, je zřejmé, vezmeme-li, že je takový systém zaveden v celém státě a v celé veřejné správě. Jen díky jasnému rozdělení pravomocí a odpovědnosti při výkonu veřejné správy, je tato správa funkčním celkem.

V otázce hospodaření s majetkem je opět několik případů, ve kterých toto hospodaření statutární město obligatorně svěří městskému obvodu nebo části. Následují případy, ve kterých se může svěřit fakultativně.⁵⁵ Městské části a obvody mají, stejně jako statutární města, obce či kraje, své orgány. Pro rozhodování zastupitelstva městského obvodu nebo části pak platí některá z ustanovení o zastupitelstvu obce.

V zákoně je také ustanovení týkající se formální stránky všech písemností vyhotovených orgánem statutárního města a týkajících se samostatné působnosti tohoto města. Mezi ně tedy lze zařadit i samotný statut a vnitřní předpisy, neboť jsou vyhotovovány písemně a v rámci samosprávy. Je stanoveno, že v záhlaví musí být označení „statutární město“⁵⁶ s uvedením názvu města a orgánu, který písemnost vyhotovil.

⁵⁴ § 130 zákona o obcích.

⁵⁵ § 132, 133 zákona o obcích.

⁵⁶ Případně se označí slovy „městský obvod“, „městská část“, je-li vyhotoven orgánem městského obvodu nebo městské části.

Podíváme-li se na praktický příklad statutárního předpisu statutárního města,⁵⁷ shledáme, že se jeho struktura nijak neodlišuje od výše zmíněné struktury vnitřních předpisů ani od struktury předpisů právních. Jediné, co v uvedeném předpisu chybí, je odkaz na zákonné zmocnění k vydání tohoto předpisu. To logicky vyplývá již z podstaty samotného předpisu. Vzhledem k tomu, že se jedná o obecně závaznou vyhlášku, která je projevem samosprávy určitého společenství, odkaz na zákonné zmocnění k takovému úkonu je zbytečný. Vydání obecně závazné vyhlášky vyplývá územním samosprávným celkům přímo z Ústavy ČR.⁵⁸

⁵⁷ Obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 20/2001, kterou se vydává statut Brna, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ Čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.

3. Vnitřní předpis v platné právní úpravě

V této kapitole se podíváme na konkrétní právní úpravu vnitřních předpisů, jejich zakotvení v zákonech, a nebudou chybět ani ukázky jednotlivých vnitřních předpisů.

Otázka právní úpravy vnitřních předpisů je otázkou poměrně složitou, neboť jak již bylo poukázáno výše, jediná obecnější ustanovení o vnitřních předpisech jsou ustanovení **zákoníku práce**. Ten ovšem spadá do oblasti soukromoprávní a týká se vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Takový vztah se pochopitelně vyskytuje i ve veřejné správě. Týká se zaměstnanců správních úřadů a dalších orgánů vykonávajících veřejnou správu. Na této úrovni je tedy zákonná úprava, dalo by se říci, dostačující. Na základě zákoníku práce se tak vydávají vnitřní předpisy, kterými se stanovují práva a povinnosti či pravidla chování pro jednotlivé pracovníky. Jsou to tedy pracovní řády, mzdové a platové vnitřní předpisy, požární poplachové řády apod.

Naopak na úrovni vztahů **veřejnoprávních** mezi jednotlivými složkami veřejné správy ale jednotnou úpravu tvorby vnitřních předpisů nenalezneme. Existuje mnoho zákonů, které se vztahují k vykonavatelům veřejné správy. Ve spoustě takových zákonů nalezneme **speciální úpravu** tvorby vnitřních předpisů, jsou-li zákonem shledány jako nezbytné. Vnitřní předpisy jsou pak vydávány na základě a s odkazem na příslušný zákon a nesmí být s tímto ani jiným zákonem v rozporu. Tyto vnitřní předpisy jsou speciálními proto, že již z povahy zákona nejdou aplikovat na jinou oblast veřejné správy. Zákony, které zakotvují tvorbu vnitřních předpisů ve veřejné správě, jsou totiž **zákony zvláštními** a to včetně jejich ustanovení o vnitřních předpisech. Pro veřejnou správu v současnosti v našem státě neexistuje žádná komplexní právní úprava. Proto není jednoduché nalézt určitá obecná pravidla tvorby vnitřních předpisů, jako je tomu u předpisů právních. Ve veřejné správě nalezneme spoustu zákonů, které výslovně stanoví vytvoření vnitřního předpisu jako právem uloženou povinnost. Určí, co se takovým předpisem má nebo může upravit, kdo je jím vázán, vymezí subjekt oprávněný předpis vydat, popřípadě upraví následky porušení předpisu. Nalezneme také spoustu zákonů, které stanoví pouze právo upravit vnitřní poměry organizace pomocí vnitřních předpisů. Ať už se pak jedná o právo nebo povinnost vydat vnitřní předpis, vždy je toto zakotveno v zákonech jen **rámcově**, neboť tvorba vnitřních předpisů je především projevem určité **svobody upravovat vnitřní poměry**.

Dá se říci, že existují v podstatě **tři způsoby zakotvení** tvorby vnitřních předpisů v právní úpravě:

- povinnost vydat stanovené vnitřní předpisy v rámci **konkrétní jednotky** veřejné správy (např. zákon o vysokých školách),
- povinnost vydat **konkrétní vnitřní předpis**, kterou mají všechny orgány veřejné správy, které provozují určitou činnost, na základě níž tato povinnost vzniká (např. zákon o archivnictví a spisové službě⁵⁹),
- a obecné ustanovení o tom, že je nějaký subjekt **nadřazený** jinému, **řídí ho** (např. zákon o územních finančních orgánech).

Podívejme se na uvedené zákony podrobněji. Jedním ze současných platných právních předpisů s poměrně velkým množstvím ustanovení o vnitřních předpisech je **zákon o vysokých školách**. Tento zákon je příkladem **komplexní úpravy jedné konkrétní oblasti** veřejné správy, tedy správy (vysokého) školství, co do vnitřních předpisů. Již v úvodu je řečeno, že vysoká škola je právnickou osobou.⁶⁰ To samo o sobě značí, že má právo sama řídit a organizovat své vnitřní poměry a tedy i vydávat pro své potřeby vnitřní předpisy prostřednictvím pověřených orgánů. Zákon vymezuje, co patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy, je to zejména:

- vnitřní organizace,
- určování počtu přijímaných uchazečů o studium, podmínek pro přijetí ke studiu a rozhodování v přijímacím řízení,
- tvorba a uskutečňování studijních programů,
- organizace studia,
- rozhodování o právech a povinnostech studentů,
- pracovněprávní vztahy a určování počtu akademických pracovníků a ostatních zaměstnanců,
- habilitační řízení a řízení ke jmenování profesorem,
- stanovení výše poplatků spojených se studiem, atd.⁶¹

Všechny tyto oblasti jsou následně upraveny vnitřními předpisy školy, jak je stanoveno v odstavci 2 téhož paragrafu. Následují ustanovení o samosprávných akademických orgánech. Samosprávným zastupitelským akademickým orgánem je **akademický senát**. Je výslovně stanoveno, že počet jeho členů, způsob jejich volby a ostatní organizační náležitosti stanoví vnitřní předpis. Akademický senát je právě tím orgánem, který je pověřený ke **schvalování**

⁵⁹ Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o archivnictví a spisové službě“).

⁶⁰ § 2 zákona o vysokých školách.

⁶¹ § 6 zákona o vysokých školách.

vnitřních předpisů veřejné vysoké školy a jejích součástí. V zákoně o vysokých školách je přímo stanoveno, které vnitřní předpisy veřejná vysoká škola vydá. Výčet by se mohl zdát taxativní, v poslední položce je však řečeno, že lze vydat i další předpisy, pokud tak stanoví **statut** vysoké školy. Ten je základním vnitřním předpisem veřejné vysoké školy, dále jsou to:

- volební a jednací řád akademického senátu veřejné vysoké školy,
- vnitřní mzdový předpis,
- jednací řád vědecké rady veřejné vysoké školy,
- řád výběrového řízení pro obsazování míst akademických pracovníků,
- studijní a zkušební řád,
- stipendijní řád,
- disciplinární řád pro studenty.

Nejdůležitějším a základním předpisem je právě statut. V zákoně nalezneme, co zejména by měl takový statut obsahovat. Pokud dojde ke změnám vnitřních předpisů, jsou takové změny obsaženy ve výroční zprávě, kterou veřejná vysoká škola každoročně vypracuje a předloží Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“). Termín předložení a formu výroční zprávy stanoví ministr opatřením zveřejněným ve Věstníku ministerstva. Takové opatření je v podstatě také vnitřním předpisem, který je pro vysoké školy závazný z hlediska nadřízenosti ministerstva.

V zákoně nalezneme také, na jaké **součásti** se veřejná vysoká škola může členit. Samotné součásti jsou pak oprávněny vydávat své vlastní vnitřní předpisy a to v souladu s vnitřními předpisy veřejné vysoké školy. Jsou tedy jakýmsi „prováděcími“ vnitřními předpisy. **Fakulty** jakožto součásti vysoké školy mají svůj vlastní akademický senát a s jeho organizační úpravou je to obdobné jako u akademického senátu vysoké školy - je stanovena vnitřním předpisem příslušné fakulty. Návrhy vnitřních předpisů fakulty schvaluje akademický senát fakulty a následně samotné vnitřní předpisy schvaluje akademický senát vysoké školy. Vnitřními předpisy fakulty jsou ze zákona:

- statut fakulty,
- volební a jednací řád akademického senátu fakulty,
- jednací řád vědecké rady fakulty,
- disciplinární řád pro studenty,
- další předpisy, pokud tak stanoví statut fakulty.

Jistým specifíkem je pak ustanovení o vnitřních předpisech teologických fakult.⁶²

⁶² §33 odst. 4 zákona o vysokých školách.

Vnitřní předpisy a jejich změny musí být v souladu se zákony. Podléhají **registraci** ministerstvem. Pokud je vnitřní předpis v rozporu se zákonem, ministerstvo žádost o registraci zamítne a vnitřní předpis je neplatný. Nastane-li situace, že vysoká škola nebo její součást nevydá vnitřní předpis, který je podle tohoto zákona povinna vydat, nesplní tedy zákonem uloženou povinnost, může ministerstvo omezit nebo odejmout výkon působnosti orgánů veřejné vysoké školy nebo její součásti.

Vnitřní předpisy na úrovni vysoké školy jsou závazné pro všechny **členy akademické obce**, což vyplývá právě z jejich členského a pracovního poměru k veřejné vysoké škole. Členy akademické obce jsou samozřejmě také studenti. Ve vztahu ke studentům se v zákoně se mluví především o disciplinárních přestupcích studentů vysoké školy. Takovým přestupkem je zaviněné porušení povinností vyplývajících z právních předpisů a vnitřních předpisů vysoké školy nebo jejích součástí. Lze za něj uložit napomenutí, podmíněně vyloučení ze studia nebo vyloučení ze studia. Disciplinární řízení vede orgán vysoké školy nebo její součásti – disciplinární komise – způsobem stanoveným tímto zákonem a disciplinárním řádem.

Další specifické vnitřní předpisy nalezneme i v jiných ustanoveních zákona o vysokých školách. Patří sem ustanovení o programech celoživotního vzdělávání, které může vysoká škola poskytovat bezplatně nebo za úplatu. Bližší podmínky pak stanoví právě vnitřním předpisem. Dále je to vnitřní předpis, kterým se stanoví postavení hostujících profesorů a vnitřní předpis, kterým se stanoví podrobnosti o výběrovém řízení na veřejné vysoké škole.⁶³

Jednu konkrétní vnitřní úpravu veřejné vysoké školy si rozebereme. Mezi veřejné vysoké školy podle zákona o vysokých školách patří i **Univerzita Palackého v Olomouci** (dále jen „UP“). Podíváme-li se na internetové stránky této vysoké školy, nalezneme seznam všech povinně vydávaných vnitřních předpisů veřejné vysoké školy v aktuálním znění, nechybí ani odkaz na příslušný zákon o vysokých školách. U vnitřních předpisů je také informace o tom, že jsou registrovány ministerstvem, jak ukládá zákon. Vzhledem k tomu, že škola provozuje program celoživotního vzdělávání, nechybí ani vnitřní předpis řád celoživotního vzdělávání.

Další vnitřní předpisy nalezneme pod označením „**normy**“. Toto rozdělení (na vnitřní předpisy a normy) je upraveno ve směrnici rektora **Vnitřní předpisy a normy UP**.⁶⁴ Jako vnitřní předpisy jsou označovány předpisy, jejichž vydání vyplývá přímo ze zákona o

⁶³ § 60, 70, 77 zákona o vysokých školách.

⁶⁴ Viz příloha č. 1. směrnice rektorky UP č. B3-05/2.

vysokých školách a podléhají registraci ministerstvem. V zákoně je dále stanoveno právo vysoké školy vydat další vnitřní předpisy na základě ustanovení statutu vysoké školy. Ty jsou na UP označeny jako „normy“ společně s ostatními vnitřními předpisy, jejichž vydání vyplývá z jiných zvláštních zákonů či z potřeby řídit a organizovat vnitřní systém vysoké školy.⁶⁵ Mezi normami nalezneme např. řád přijímacího řízení UP, spisový a skartační řád UP, organizační řád UP, knihovní řád UP, a mnoho dalších. Na webových stránkách UP nalezneme mimo jiné také všechny povinné vnitřní předpisy jednotlivých fakult, směrnice děkanů a nechybí ani informace o tom, že se na činnost fakulty vztahují i vnitřní předpisy UP a interní instrukce (normy) vydávané orgány univerzity, které jsou platné pro celou univerzitu.

Druhým typem zakotvení vnitřních předpisů v zákonech je povinnost vydat konkrétní vnitřní předpis pro všechny subjekty, které se zabývají určitou činností, k níž je tento vnitřní předpis nezbytný. Příkladem může být např. již zmiňovaný **zákon o archivnictví a spisové službě**. Podíváme-li se hned na první ustanovení zákona, nalezneme taxativní výčet toho, co tento zákon upravuje. Např. se jedná o:

- výběr, evidenci a kategorizaci archiválií,
- práva a povinnosti držitelů a správců archiválií,
- spisovou službu,
- působnost Ministerstva vnitra a dalších správních úřadů na úseku archivnictví a výkonu spisové služby,
- správní delikty, atd.⁶⁶

V Hlavě II tohoto zákona pak nalezneme, jaké subjekty mají povinnost provádět archivnictví, neboli péči o archiválie. Subjekty zákon dělí na tzv. veřejnoprávní původce a soukromoprávní původce. Mezi veřejnoprávními, jak vyplývá již z tohoto označení, jsou orgány veřejné správy, např. územní samosprávné celky, bezpečnostní sbory, vysoké školy, zdravotní pojišťovny, veřejné výzkumné instituce, a další. Úprava režimu péče o archiválie je pak svěřena prováděcím právním předpisům.⁶⁷ Ty pak stanoví vzorový tzv. **badatelský řád**, kterým se upravuje postup při nakládání s archiváliemi badateli.⁶⁸ Ten je tedy následně vydán všude tam, kde se nakládá s archiváliemi, na základě vzoru.

V Hlavě III se pak zákon věnuje tzv. **spisové službě**, kterou tento zákon definuje jako zajištění odborné **správy dokumentů** došlých a vzešlých z činnosti původce, popřípadě z

⁶⁵ Směrnice rektorky UP č. B3-05/2.

⁶⁶ § 1 zákona o archivnictví a spisové službě.

⁶⁷ § 19 zákona o archivnictví a spisové službě.

⁶⁸ § 36 zákona o archivnictví a spisové službě.

činnosti jeho právních předchůdců, zahrnující jejich řádný příjem, evidenci, rozdělování, oběh, vyřizování, vyhotovování, podepisování, odesílání, ukládání a vyřazování ve skartačním řízení, a to včetně kontroly těchto činností. Ustanovení o spisové službě nalezneme v Hlavě VI. Tu jsou povinni vykonávat písemnou nebo elektronickou formou tzv. **určení původci**⁶⁹ a orgány veřejné správy označení jako „veřejnoprávní původci“.⁷⁰ Pomocí spisové služby jsou určení původci povinni zajistit řádné nakládání s došlými a u nich vzniklými dokumenty. K tomu jim z tohoto zákona plyne povinnost vydat vnitřní předpis pro výkon této služby, tzv. **spisový a skartační řád**. Orgány, které mají povinnost vykonávat spisovou službu se pak řídí nejen tímto zákonem, ale i stanoveným **vnitřním předpisem**, vydaným v souladu s tímto a dalšími zákony. Těmi dalšími jsou pak např. zákony upravující nakládání s utajovanými informacemi či s osobními údaji.⁷¹ Zákon o archivnictví mimo jiné upravuje kontrolu této činnosti. Hlavní nadřízenou institucí je zde **Ministerstvo vnitra**, které řídí výkon státní správy v oblasti archivnictví.⁷²

Pro třetí typ zakotvení pravomoci tvořit vnitřní předpisy v zákoně si uvedeme **zákon o územních finančních orgánech**. tento zákon již byl zmiňován výše, uvedu tedy jen konkrétní ustanovení, které dává možnost tvorby vnitřních předpisů. Je jím ustanovení o tom, že Ministerstvo financí **řídí** finanční ředitelství a ta dále **řídí** finanční úřady.⁷³ Vnitřní předpisy jsou tedy myšleny jako nástroje takového řízení.

3.1 Formy a specifika vnitřního předpisu

Již bylo zmíněno, že ve veřejné správě existuje opravdu veliký počet vnitřních předpisů a také mnoho různých druhů. Není pro ně žádný způsob dělení na specifické skupiny. Každý vnitřní předpis zvláště je totiž svým způsobem specifický. Zpravidla již z názvu těchto předpisů lze usoudit, čeho se předpis bude týkat, jakou problematiku řeší apod. Co však s určitostí z názvu usoudit nelze, je subjekt který vnitřní předpis vydal. Pohybujeme-li se na úrovni obecných názvů (označení) vnitřních předpisů, žádný z nich není vyhrazený jednomu konkrétnímu orgánu veřejné správy. Setkáme se s označeními:

- směrnice,
- řád,

⁶⁹ §63 odst. 2 zákona o archivnictví a spisové službě.

⁷⁰ §3 odst. 1 písm. a) až c) a písm. e) až h) zákona o archivnictví a spisové službě.

⁷¹ Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷² §44 zákona o archivnictví a spisové službě.

⁷³ § 9 a), 11 a) zákona o územních finančních orgánech.

- instrukce,
- nebo předpis.

V některých pramenech se dočteme, že za nejvyšší vnitřní předpis je považováno **usnesení vlády**. Jak již ale bylo řečeno, vnitřní předpisy jsou **abstraktními akty normativního charakteru**, musí tedy obsahovat pravidla chování pro neurčitý počet adresátů a tato pravidla musí být schopná působení do budoucnosti. Podíváme-li se na usnesení vlády, setkáme se s formulacemi: vláda bere na vědomí / ukládá povinnost konkrétní osobě / schvaluje (např. poskytování dotací) / odvolává osoby z funkce, apod. Je tedy zřejmé, že nemají normativní charakter, stanoví jen jakési **meze** ve kterých se veřejná správa může pohybovat. S usnesením se setkáme i v oblasti územní samosprávy, ale ani tam nemají normativní charakter, jde jen o výsledek jednání kolegiálního orgánu na jeho schůzi (např. zasedání zastupitelstva obce).

3.1.1 Směrnice

Naopak klasickými vnitřními předpisy, vydávanými především na úrovni ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, jsou směrnice. Tento název vnitřního předpisu je typický pro takové předpisy, které rozvádějí či konkretizují zákony a jiné právní předpisy, jimiž se mají orgány veřejné správy řídit. Pokud v takovém zákoně není přímo stanoveno, jaký vnitřní předpis se má pro jeho provedení vydat, a zároveň je taková úprava žádoucí, vydá nadřízený orgán právě směrnici. Ta může být závazná buď pro podřízené jednotky veřejné správy, nebo jen v rámci tohoto orgánu. Se směrnicemi se můžeme setkat na všech úrovních veřejné správy, např. u **územní samosprávy**. Zde nalezneme zákonnou úpravu, která stanoví, že směrnice ústředních správních úřadů nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem. Podmínkou platnosti těchto směrnic a také směrnic ministerstev je pak jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány kraje a orgány obce.⁷⁴

Někdy se dokonce označení „směrnice“ používá jako souhrnné označení pro všechny vnitřní předpisy určité jednotky s právní subjektivitou.⁷⁵ Směrnice se může zabývat v podstatě jakoukoli oblastí, vždy však musí být vydána na základě zákona a v souladu s ním. Jde o vymezení konkrétních postupů k dosažení určitého cíle. Můžeme říci, že cílem je zde úplná a

⁷⁴ § 61 odst 2 b) zákona o obcích, § 92 odst 2 zákona o krajích.

⁷⁵ Srov. např. webová stránka městského úřadu Nového Města na Moravě: meu.nmm.cz, kde úřad pod souhrnným názvem „směrnice města“ uvádí své vnitřní předpisy jako je jednací řád výborů zastupitelstva, směrnice o vyřizování petic a stížností, různá pravidla či zásady.

správná **aplikace zákona** v určité oblasti veřejné správy nebo v rámci orgánu, vykonávajícího veřejnou správu.⁷⁶

3.1.2 Jednací řády

Typickými vnitřními předpisy, které mají všechny potřebné znaky a vlastnosti vnitřních předpisů jsou jednací řády. Ty z povahy věci přicházejí v úvahu u **kolegiálních orgánů** a zpravidla nejsou přijímány či vydávány nadřízeným, ale na jejich obsahu a přijetí se usnášejí právě ty orgány, které se napříště mají daným jednacím řádem řídit.⁷⁷ Příklad jednacího řádu můžeme nalézt i mimo oblast veřejné správy. Je jím jednací řád Poslanecké sněmovny, tedy jedné z komor Parlamentu, orgánu moci zákonodárné.⁷⁸ Rozdíl mezi tímto jednacím řádem a jednacími řády ve veřejné správě je však naprosto zásadní. Jednací řád Poslanecké sněmovny je totiž vydán formou zákona⁷⁹, je tedy obecně závazným normativním aktem, nikoliv vnitřním předpisem. Pro Poslaneckou sněmovnu jakožto kolegiální orgán je tento zákon nezbytný. Upravuje zásady jednání Poslanecké sněmovny, jejích orgánů a funkcionářů, zásady jednání společné schůze komor Parlamentu, styky Sněmovny navenek a postavení poslanců, orgánů a funkcionářů Sněmovny.

V oblasti veřejné správy se setkáváme s jednacími řády velmi často a to právě u orgánů kolegiálních, tedy těch, kde rozhoduje určitý počet lidí jako jeden celek. Takovým orgánem jsou např. **zastupitelstva** územních samosprávných celků. Ty mají zákonem stanovené oblasti, o kterých mohou na základě samostatné působnosti rozhodovat. Toto rozhodování není rozhodováním nahodilým, ale je třeba stanovit si pro rozhodovací proces určitá závazná pravidla. Aby kolegiální orgán rozhodoval a jednal jako jeden celek, musí také předem stanovit jednotná pravidla. K tomu právě slouží vnitřní předpis, který se shodně v těchto případech nazývá jednací řád.

Jednací řád musí nejprve určitý kolegiální orgán vytvořit a schválit. Sválený jednací řád se stává závazným pro všechny jeho adresáty, kteří jsou v jednacím řádu uvedeni a jsou jimi zpravidla ti, kteří jednací řád schválili.

Jelikož jsou jednací řády naprosto nezbytnými předpisy pro kolegiální orgány, a to nejen ve veřejné správě, jeden konkrétní jednací řád si zde rozebereme. Podívejme se na

⁷⁶ Srov. např. Směrnice č. 6/2007 ministra financí ve věci ochrany utajovaných informací v resortu Ministerstva financí, jak vyplývá z pozdějších změn. V základním ustanovení je uvedeno, jaký zákon se touto směrnicí provádí – zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ PRŮCHA: *Správní právo...*, s. 274

⁷⁸ Čl. 37 odst. 2 Ústavy ČR.

⁷⁹ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

Jednací řád zastupitelstva a výborů zastupitelstva Královéhradeckého kraje (dále jen „Jednací řád“). Vydává jej zastupitelstvo kraje obligatorně ze zákona.⁸⁰ Na toto ustanovení odkazuje samotný Jednací řád hned v první části. Uvedení zákona, na jehož základě vzniká příslušný vnitřní předpis, je v podstatě nepsaným pravidlem pro všechny vnitřní předpisy. Na úvod je tedy třeba zmínit konkrétní ustanovení, zákon, ze kterého vyplývá povinnost nebo právo vydat takový vnitřní předpis. V zákoně o krajích je zmocňovací ustanovení velmi stručné a uvádí pouze, že jednací řád zastupitelstva kraje stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva a výborů. Tyto podrobnosti jsou stanoveny v souladu se zákonem o krajích, konkrétně s ustanoveními o jednání zastupitelstva.⁸¹ Zákon zde uvádí nejdůležitější pravidla tohoto jednání a podrobné rozpracování přenechává právě zastupitelstvu. Podíváme-li se na úvodní ustanovení Jednacího řádu, vidíme, že toto ustanovení konkretizuje a rozvádí to, co již bylo stanoveno zákonem: Jednací řád upravuje přípravu, svolávání, průběh a pravidla jednání a usnášení se zasedání zastupitelstva, jakož i další věci související s jeho jednáním. V jednacím řádu musí být stanovena také práva a povinnosti členů orgánu, jak takové členství vzniká, případně zaniká.

V jednacích řádech často nalezneme i ustanovení o volbách do příslušného kolegiálního orgánu, kdo může být volen, za jakých podmínek, apod. Někdy se přímo vnitřní předpis označuje jako „volební a jednací řád“, někdy nalezneme tyto předpisy odděleně.

Jistým specifikem z hlediska závaznosti jednacího řádu je případ jednacích řádů zastupitelstev územních samosprávných celků. Ty totiž nejsou závazné jen pro samotné zastupitelstvo, ale zároveň i pro všechny osoby, které se účastní zasedání zastupitelstva. Například pro občana obce, který se chce na zasedání vyjádřit k určité věci, podávat připomínky, apod.⁸²

3.1.3 Organizační řády

Dalšími, pro přehlednou organizaci orgánů a správné fungování veřejné správy neodmyslitelnými, jsou vnitřními předpisy označované jako **organizační řády**. Setkáme se s nimi zejména u soustav veřejné správy, tedy tam, kde je třeba ujasnit si vztahy nadřízenosti a podřízenosti či rozdělení úkolů mezi jednotlivými složkami určitého resortu. Může se vydat i v rámci jedné organizace či úřadu, pokud se takový úřad dále dělí na části nebo oddělení a je třeba upřesnit vztahy a spolupráci mezi těmito částmi, jejich pravomoci a odpovědnost.

⁸⁰ § 44 zákona o krajích.

⁸¹ § 39 – 45 zákona o krajích.

⁸² § 11 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Jako příklad organizačního řádu pro celou strukturu určitého resortu si uvedeme organizační řád vydaný Ministerstvem financí.⁸³ Tento organizační řád je vydán na základě zmíněného ustanovení zákona, které říká, že Ministerstvo financí řídí finanční ředitelství. Ta jsou zřízena přímo zákonem a řídí nižší složky, finanční úřady, které zřizuje a jejich územní působnost stanovuje vyhláškou Ministerstvo financí.⁸⁴ Účelem organizačního řádu je konkretizace ustanovení zákona. Jde o vymezení způsobu řízení nižších orgánů, jejich vnitřní struktury a rámcové náplně činnosti jednotlivých složek. Dále musí být přesně stanoveny vztahy nadřízenosti a podřízenosti v rámci celého resortu. Organizačním řádem jsou stanoveny také funkce vedoucích zaměstnanců územních finančních orgánů a způsob, jakým se tyto funkce obsazují. Stanoví se pravomoci a odpovědnost vedoucích zaměstnanců a v neposlední řadě pravidla styku územních finančních orgánů s Ministerstvem financí.⁸⁵

Organizační řád obecně je vystavěný především na principu hierarchie. Určuje tedy postupně jednotlivé složky daného resortu a jejich vzájemné vztahy. Stanoví, jaká složka je ve vzájemných vztazích nadřízená a má tedy právo podřízené složky řídit. Zabývá se ale také členěním složek na jednotlivé útvary (oddělení) a každému takovému útvaru pak vymezuje jeho konkrétní pravomoci ve správě a vedoucí zaměstnance, kteří jsou k tomuto výkonu pověřeni.

3.1.4 Spisové řády

Již jsme si rozebrali zákon o archivnictví a spisové službě z hlediska zakotvení vnitřních předpisů, podívejme se teď na konkrétní vnitřní předpis podle tohoto zákona – **spisový řád**. Spisové řády jsou vnitřními předpisy, které sjednocují postup při **nakládání s písemnostmi** nebo jinými záznamy, jež vznikly nebo byly vyřízeny v rámci organizace. Ve veřejné správě je tento řád velmi důležitým vnitřním předpisem zejména v oblasti úřadů např. obecních či krajských. Uplatňuje se však všude tam, kde je třeba nějakým způsobem nakládat s určitými záznamy. Jedná se o dokument, který je vydáván na základě zákona⁸⁶ a stanovuje pravidla pro provádění **spisové služby**. Jako příklad můžeme uvést spisový a skartační řád vydaný formou směrnice městského úřadu Ústí nad Orlicí. Ten na základě a v souladu s ustanoveními příslušného zákona upraví, kdo a jakým způsobem manipuluje s **dokumenty doručenými nebo vzniklými z činnosti úřadu**. Stanoví také, kdo je tímto předpisem vázán –

⁸³ Organizační řád územních finančních orgánů (dále jen „ORÚFO“), stanovený Ministerstvem financí podle § 11 písm. a) zákona o územních finančních orgánech.

⁸⁴ § 5 – 11 zákona o územních finančních orgánech.

⁸⁵ Čl. 1 ORÚFO.

⁸⁶ Zákon o archivnictví a spisové službě, v souladu s vyhláškou č. 646/2004 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby.

podle uvedeného řádu jsou to všechny odbory městského úřadu včetně městské policie. Upravuje postupy při příjmu a evidenci dokumentů, taxativně vymezuje, které dokumenty podléhají centrální či zvláštní evidenci, dále je upraveno vyřizování a podepisování dokumentů, užívání razítek, atd.

3.1.5 Disciplinární řády

Již zde bylo zmíněno, že i na dodržování vnitřních předpisů je třeba dohlížet a stanovit určité sankce pro případ, že někdo tyto předpisy poruší. Disciplinární řády jsou mezi vnitřními předpisy něco jako trestní či přestupkový zákon v rámci předpisů právních. Jsou to důležité dokumenty, které mají zajišťovat řádné plnění a postihy, které vyplývají z neplnění nebo porušení vnitřních předpisů. V **disciplinárním řádě** se stanoví především, kdo nese disciplinární odpovědnost (fyzické osoby ve vztahu k organizaci – zaměstnanci, členové, úředníci, studenti, atd.), jaké předpisy musí dodržovat a jaké sankce hrozí v případě porušení povinností. Především musí být v disciplinárním řádě uveden orgán, který disciplinární řízení povede a bude rozhodovat o tom, zda byl disciplinární delikt spáchán, či nikoliv, popřípadě určí sankci. Takovým orgánem je tzv. **disciplinární komise**, počet jejích členů je zpravidla lichý a při hlasování rozhoduje absolutní většinou. Tato pravidla se však mohou různit podle potřeby té které organizace v mezích zákona.

Jako příklad disciplinárního řádu a jeho náležitostí můžeme uvést disciplinární řád České lékařské komory. K jeho schválení je pověřen sjezd delegátů – nejvyšší orgán komory – a to na základě zákona.⁸⁷ Disciplinární řád vychází nejen z uvedeného zákona, ale také z vnitřních předpisů komory. Vztahuje se na **všechny členy** komory. Ti jsou zavázáni již z povahy členství v komoře plnit všechna ustanovení daného zákona a ostatních právních i vnitřních předpisů, vztahujících se k jejich činnosti. Mimo jiné musí jednat také v souladu s etickými zásadami (podrobněji dále), které jsou uvedeny jako zákaz chování poškozujícího dobrou pověst a vážnost lékárnického stavu. Řád upravuje především postup komory, lépe řečeno příslušného orgánu komory, při disciplinárním řízení, práva a povinnosti účastníků v takovém řízení a disciplinární opatření, tedy sankce. Tento předpis také stanoví z jakých důvodů a jakým způsobem lze zahájit disciplinární řízení proti členovi komory. Orgánem, vykonávajícím disciplinární pravomoc, je čestná rada komory, a disciplinárním opatřením může být pokuta, podmíněné vyloučení z komory nebo vyloučení z komory.

⁸⁷ § 15 odst. 2 a) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů.

3.1.6 Zkušební řády

Zkušební řády jsou typem vnitřního předpisu, který se vyskytuje zpravidla všude tam, kde je pro nabytí vztahu k nějaké organizaci třeba složit určitou **zkoušku**. Ve veřejné správě nalezneme ustanovení o zkušebních řádech opět přímo v zákonech. Ty určí, pro vykonávání jakých funkcí je třeba složit zkoušku z příslušných odborných znalostí. Takové zkoušky zajišťují odbornost a tedy i jistou spolehlivost osob v určitých funkcích ve veřejné správě. Pro ověření jejich dobré znalosti daného oboru je třeba složit zkoušku. Zákon pak stanoví, kdo zadá podmínky pro vykonání takové zkoušky. Podmínky jsou obsažené právě ve vnitřních předpisech, kterým říkáme zkušební řád. Příkladem může být zkušební řád Ministerstva průmyslu a obchodu pro zkoušení osob oprávněných k činnostem v oblasti energetické účinnosti. Povinnost vydat pro toto odvětví zkušební řád plyne přímo ze zákona.⁸⁸

Ve správě školství se setkáváme ještě s tzv. **studijním a zkušebním řádem**. I vysokým školám plyne tato povinnost ze zákona.⁸⁹ V tomto vnitřním předpisu se stanoví nejen průběh zkoušení v rámci studia, ale také organizace studia na vysoké škole, studijní programy, případně také průběh a pravidla přezkumného řízení v rámci vysoké školy. Tyto vnitřní předpisy jsou závazné pro zkoušející osoby či orgány a pro osoby zkoušené. Můžou to být uchazeči o určitou funkci nebo např. studenti. Především těmto osobám zkušební řády upravují práva a povinnosti.

3.2 Profesionální komory a jejich vnitřní předpisy

Při vymezení dělení veřejné správy jsme viděli, že se veřejná správa dělí na státní správu a samosprávu. Samospráva se pak dělí dále na územní, zájmovou a jinou. V této kapitole se budeme zabývat **samosprávou zájmovou**, kterou tvoří tzv. „profesionální komory“, označované také jako „stavovské“. Tento typ samosprávy se liší od samosprávy územní, vykonávané územními samosprávnými celky, tím, že zde jde o výkon tzv. **svobodného povolání**.

Svobodným povoláním se rozumí podnikání osob podle zvláštního právního předpisu, nikoliv podle živnostenského zákona. V případech komor vykonávajících veřejnou správu je dokonce výkon takového povolání podmíněn **členstvím** v příslušné komoře. I tím se zájmová samospráva liší od té územní, v případě územní samosprávy totiž „členství“ vzniká automaticky v rámci území územních samosprávných celků. Oproti tomu členství v komorách je udělováno za určitých stanovených podmínek a způsobem stanoveným zákonem a

⁸⁸ § 11 odst. 1 f) zákona č. 406/2006 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁹ § 17 odst. 1 f) zákona o vysokých školách.

konkretizovaným vnitřním předpisem. Je zde navíc oproti územní samosprávě důležité kritérium pro udělení členství v profesní komoře. Je jím, jak již napovídá samotné označení těchto komor, určitá profese, kterou lze vykonávat jen na základě daných podmínek. Především musí mít uchazeč o členství předepsané vzdělání a praxi v oboru, který komora reprezentuje.

Z pohledu vnitřních předpisů jsou komory druhem samosprávy, kde mají vnitřní předpisy velmi zásadní význam. Zpravidla se jedná o to, že konkrétní komora je vytvořena přímo zákonem, kterým je také vázána a nesmí se chovat v rozporu s ním. Na základě něho pak vydává **vlastní stavovské (vnitřní) předpisy**. I ty jsou pro všechny členy komor závazné právě na základě jejich členství. Dodržování ustanovení zákonů i vnitřních předpisů je vynutitelné na základě existence disciplinární odpovědnosti členů komory. Dodržování kontrolují orgány komory a ty také mají ve své pravomoci ukládat disciplinární opatření na základě porušení závazných předpisů.

V současné době existují na našem území tyto **samosprávné stavovské organizace**:

- Česká advokátní komora,
- Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora,
- Komora veterinárních lékařů České republiky,
- Hospodářská komora, Agrární komora,
- Česká komora architektů,
- Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě,
- Notářská komora České republiky,
- Komora daňových poradců ČR,
- Komora patentových zástupců,
- Komora auditorů ČR,
- Komora soudních exekutorů.⁹⁰

Výše vyjmenované profesní komory jsou všechny ty, které jsou založeny přímo zákonem. Členství v těchto komorách je ze zákona **povinné**. V některých zákonech je přímo

⁹⁰ Srov. zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře a Agrární komoře České republiky, zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, zákon č. 524/1992 Sb., o auditorech a Komoře auditorů České republiky, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších zákonů (exekuční řád), ve znění pozdějších předpisů.

uvedeno, že ten, kdo vykonává danou profesi **musí** být členem této komory.⁹¹ Ve většině případů je však v zákoně uvedena jiná formulace. U některých komor je uvedeno, že členství vzniká **automaticky jmenováním** do konkrétní profese.⁹² Setkáme se také s formulací že členy komory jsou **všichni**, kteří danou profesi vykonávají. Ti jsou pak zapsáni a registrováni v příslušných komorách.⁹³

Dále však existuje obrovská spousta dalších organizací které mají v názvu právě označení komora. Nejde však o součást samosprávy jakožto druhu výkonu veřejné správy. Takové komory jsou založeny na základě jiného zákona⁹⁴ a jsou zájmovými sdruženími právnických či fyzických osob z jednoho určitého odvětví. Jejich vnitřní poměry musí být upraveny ve **stanovách**⁹⁵, což jsou vnitřní předpisy pro tato sdružení charakteristické. Členství v takových komorách je **nepovinné** a na základě právní subjektivity jsou oprávněny tvořit si vlastní vnitřní předpisy. Tyto právnické osoby podléhají registraci. Jedná se o neziskové organizace, které sdružují osoby z určitého oboru za účelem reprezentace takového oboru v našem státě i v Evropské unii. Tyto komory nejsou sice založeny zákonem, ale zákony týkajícími se jejich oboru jsou povinny se řídit. Pro úplnost můžeme jako příklad takové komory uvést Potravinářskou komoru České republiky, občanské sdružení Česká komora tlumočnicků znakového jazyka, Komora geodetů a kartografů (Zeměměřičská komora), atp.

Vraťme se ale na úroveň veřejné správy. V rámci profesních komor jakožto představitelů zájmové samosprávy se setkáme s velkou spoustou tzv. **stavovských předpisů**, charakteristických právě pro tuto oblast veřejné správy.

Než se podíváme na konkrétní normativní úpravu některé z komor v postavení orgánu samosprávy, stojí ještě za zmínku jeden velmi specifický dokument, který se mnohdy uvádí mezi předpisy vnitřními. Jde však o dokument poměrně odlišného charakteru. Takovým dokumentem je etický kodex, uplatňován v rámci profesních komor.

Etický kodex je důležitým dokumentem ve všech profesních i jiných oblastech. V praxi se vyskytuje všude tam, kde se jedná o určitý styk s lidmi, s veřejností. Obsahuje sice určitá pravidla chování (a dá se tedy považovat za normativní akt), ta jsou ale často velmi

⁹¹ § 3 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů.

⁹² § 29 odst. 4 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

⁹³ Např. § 109 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších zákonů (exekuční řád), ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁴ §20f zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁵ Ne vždy mají tzv. stanovy normativní charakter, někdy jen stanoví cíl a důvod založení sdružení, název a sídlo. Někdy ale obsahuje i pravidla chování, např. práva a povinnosti členů sdružení, v takovém případě je lze označit za vnitřní předpis.

subjektivní a těžko definovatelná a tedy i kontrolovatelná. Tato pravidla se týkají chování lidí vůči ostatním, morálky a etiky. Mluví se především o **zásadách dobrých mravů**, o profesionalitě při výkonu určité profese, o slušnosti při styku s klienty, o nestrannosti, ohleduplnosti, úctě či rovném zacházení. V oblasti zdravotnictví by za specifický příklad etického kodexu mohla být považována i Hippokratova přísaha, která je skládána lékaři před zahájením jejich lékařské praxe a obsahuje základní etické principy, týkající se jejich povolání. Etické kodexy však nalezneme v různých oblastech jako jsou právě profesní komory, média (televize, noviny), Policie České republiky, realitní kanceláře, politické strany, pojišťovny, banky, mobilní operátoři nebo např. úředníci územních samosprávných celků. Ve všech těchto oblastech se pak lidé zavazují jednat v dobré víře, čestně, zdvořile a vstřícně. Otázkou u těchto dokumentů je, jakým způsobem lze kontrolovat jejich plnění případně sankcionovat neplnění některých ustanovení.

Příkladem etického kodexu může být pro naše účely Etický kodex České lékárnické komory schválený sjezdem delegátů komory, který je nejvyšším orgánem komory.⁹⁶ Ten upravuje chování a jednání lékárníků při výkonu jejich profese a vystupování na veřejnosti. Zavazuje všechny členy komory a zakotvuje také **disciplinární odpovědnost** v případě porušení ustanovení kodexu. Povinnostmi vyplývajícími z tohoto vnitřního předpisu jsou např.:

- vykonávat svědomitě své povolání s využitím všech odborných znalostí,
- přistupovat ke všem pacientům se stejnou péčí a jejich zájmy stavět nad zájmy vlastní,
- poskytovat pravdivé informace,
- zachovávat mlčenlivost o záležitostech pacientů,
- zachovávat důstojnost své profese, apod.

3.2.1 Česká lékárnická komora

Podívejme se na konkrétní příklad úpravy vnitřních poměrů prostřednictvím vnitřních předpisů na úrovni zájmové samosprávy. Jednou z profesních komor s povinným členstvím, zřízených přímo zákonem, je i Česká lékárnická komora.⁹⁷ Ta je součástí soustavy veřejné správy České republiky. Zákonem⁹⁸ je tato komora definována jako **samosprávná**

⁹⁶ § 15 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékárnické komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁷ § 3 odst. 3 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékárnické komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁸ Zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů.

nepolitická stavovská organizace sdružující všechny lékárníky zapsané v seznamu vedeném komorou. Je tedy součástí samosprávy v našem státě. Právní úprava České lékařské komory (dále jen „komora“) je obsažena v zákoně, v němž nalezneme úpravu ještě dalších dvou komor z oblasti zdravotnictví. Komory podle tohoto zákona jsou právními osobami, což již samo o sobě je opravňuje upravovat své vnitřní poměry vlastními vnitřními předpisy. Jejich členství je povinné především z důvodu určité **záruky profesionality**, spolehlivosti a kontroly výkonu zdravotnických profesí. Tyto záruky dává nejen samotné členství v komoře, ale především její vnitřní předpisy, které jsou závazné jen na základě členského vztahu ke komoře. Zákon se o poslání komor vyjadřuje v tom smyslu, že komory:

- dbají, aby členové komor vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákonem a řády komor,
- zaručují odbornost svých členů a potvrzují splnění podmínek k výkonu lékařského, stomatologického a lékárnického povolání podle zvláštních předpisů,
- posuzují a hájí práva a profesní, sociální a hospodářské zájmy svých členů,
- chrání profesní čest svých členů,
- vedou seznam členů.

To vše pak v souladu se zákonem upravují vnitřní (stavovské) předpisy komory. Každý člen má ze zákona povinnost vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákonem. Kromě zákonů ale musí dodržovat také **organizační, jednací, volební a disciplinární řád** komory. Tyto vnitřní předpisy schvaluje, mění a ruší nejvyšší orgán komory, jímž je sjezd delegátů. Orgánem vykonávajícím disciplinární pravomoc vůči všem členům komory a na základě disciplinárního řádu je čestná rada komory.

Podobně jako v zákoně o vysokých školách zákon komoře stanoví povinnost vydat určité vnitřní předpisy. V rámci samosprávy však může komora vydávat i další vnitřní předpisy na základě zákona. V současné době má Česká lékařská komora kromě výše zmíněných povinně vydávaných ještě tyto vnitřní předpisy:

- řád pro celoživotní vzdělávání členů České lékařské komory,
- finanční řád,
- řád pro označování lékáren a jejich propagaci,
- řád vědecké rady,
- etický kodex,
- řád činností revizních komisí,
- licenční řád,

- kontrolní řád,
- vzorový provozní řád lékáren.

Jak vidíme, pomocí vnitřních předpisů komora upravuje i ostatní oblasti, které jsou stanoveny zákonem. Jedná se zejména o hospodaření s majetkem komory, dozor nad provozováním lékáren, další vzdělávání členů komory, atd. Všechny další vnitřní předpisy musí být především v souladu s příslušnými zákony.

3.3 Institut registrace

Institut registrace je velmi důležitým institutem v mnoha různých oblastech. Je to pojem, který značí nějaké zapsání do seznamu nebo rejstříku. Jde o postupné průběžné shromažďování informací stejného nebo podobného charakteru na jednom místě, zpravidla v písemné nebo elektronické podobě. Jedná se o zapisování takových informací, které je třeba nějakým způsobem shromáždit pro zajištění určitého zájmu. Na poli veřejné správy půjde především o výkon určité **kontroly** vnitřních předpisů a zejména jejich souladu se zákony a jinými právními předpisy. Tuto formu kontroly provádí orgány nadřízené těm, co mají právo nebo povinnost vnitřní předpisy vydat. Povinnost předkládat vnitřní předpisy k registraci musí být stanovena zákonem či na základě zákona v rámci hierarchie orgánů veřejné správy. Například v zákoně o vysokých školách nalezneme ustanovení, které říká, že **vnitřní předpisy veřejné vysoké školy a jejich změny** podléhají registraci Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy na základě žádosti podané rektorem. O této žádosti ministerstvo rozhodne do 90 dnů ode dne předložení. Registrací nabývá vnitřní předpis **platnosti**, odporuje-li však zákonu nebo jinému právnímu předpisu, ministerstvo žádost o registraci zamítne.

S registrací se pak setkáme také u vojenských a policejních vysokých škol. Zde registraci provádí pro vojenské vysoké školy Ministerstvo obrany a pro policejní vysoké školy Ministerstvo vnitra podle stejného ustanovení zákona o vysokých školách.⁹⁹ Podmínkou je předchozí vyjádření Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

⁹⁹ § 36 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

Závěr z pohledu de lege ferenda

Závěrem bych ráda shrnula smysl a cíl této práce. Ukázali jsme si systém veřejné správy a jak důležitou úlohu mají v tomto systému vnitřní předpisy. Jsou to akty ve veřejné správě nepostradatelné, jelikož jsou nástrojem řízení a organizace vzájemně podřízených jednotek veřejné správy.

Cílem mé práce bylo pokusit se nalézt určitý **systém, obecná pravidla a zákonitosti tvorby vnitřních předpisů** na úrovni veřejné správy. Jisté zákonitosti se mi podařilo najít především na základě komparace vnitřních předpisů s právními předpisy. Co se ale týká obecných pravidel tvorby vnitřních předpisů, byl tento úkol poměrně složitý. Jak jsem v průběhu práce ukázala, v této oblasti neexistuje žádná komplexní právní úprava ani žádná společná pravidla. Ačkoliv se musí subjekty, které tvoří vnitřní předpisy, pohybovat v zákonem stanovených mezích, je tvorba vnitřních předpisů především v jejich rukou.

Ne vždy je stanoveno, jaké vnitřní předpisy může nebo musí ten který nadřízený orgán či pracovník vydat. Vzhledem k tomu, že tvorba vnitřních předpisů je projevem principu **nadřízenosti a podřízenosti**, vzniká pak nepřehledné množství vnitřních předpisů. Ty jsou tvořeny postupně podle potřeb jednotek veřejné správy a těžko pak nalezneme nějaký systém. Jde tedy o jistou **svobodu** nadřízených orgánů upravovat vnitřní poměry v rámci určitého resortu či organizace. Taková svoboda však nesmí překračovat jisté hranice. Mám na mysli hranice právní, které, jak jsem ukázala v průběhu práce, jsou mnohdy pouze rámcové a mohou být nedostačující. Zde vidím zásadní **konflikt**.

Vnitřní předpisy jsou projevem určité svobody v rozhodování o vnitřních poměrech v rámci nějaké organizace či v rámci celého resortu veřejné správy. Jak bylo několikrát zmiňováno, tato svoboda vyplývá z principu nadřízenosti a podřízenosti, na němž stojí celá veřejná správa. Zároveň jsou však orgány veřejné správy do jisté míry svazovány zákony a jinými právními předpisy. Při tvorbě vnitřních předpisů s nimi totiž nesmí být v rozporu a mají pouze konkretizovat ustanovení v nich obsažená. Otázkou pak je, do jaké míry může stát prostřednictvím zákonů zasahovat do zmiňované svobody a zda je možné stanovit obecná pravidla tvorby vnitřních předpisů.

V průběhu práce jsem přišla na to, že ač by bylo dobré nějakým způsobem stanovit taková pravidla, byl by to přílišný zásah do svobody subjektů, které je tvoří. Také je zřejmé, že by to vzhledem k obrovskému množství oblastí, kde se tyto předpisy tvoří, ani nebylo možné. Tyto oblasti jsou natolik různorodé, že pokud by se uvažovalo o obecné právní úpravě, musela by taková úprava zahrnovat vždy jen jednu oblast. Proto vidím jako účinnější

stanovit si pravidla tvorby samostatně vždy v rámci jednoho resortu či organizace. Třeba právě prostřednictvím vnitřního předpisu, od kterého se pak další vnitřní předpisy budou odvíjet. Tím pak bude zachována svoboda subjektů tvořících tyto normativní akty a zároveň se stanoví i jistá pravidla.

Jsem však také přesvědčená o tom, že přílišná svoboda, ať už jde o jakoukoliv oblast, může způsobovat problémy. A tak i přesto, že by to byl jistý zásah do svobody, bych se přikláněla alespoň k úpravě **kontroly či doзору** na tvorbu vnitřních předpisů. Tím bude teprve **zaručen soulad** vnitřních předpisů se zákony a ostatními právními předpisy.

POUŽITÉ ZDROJE

Monografie

- HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo - obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo – obecná část*. 7. vydání. Brno: Doplněk, 2007.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995.
- ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

Právní předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 330/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře a Agrární komoře České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 524/1992 Sb., o auditorech a Komoře auditorů České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších zákonů (exekuční řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 406/2006 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (vyhláška o požární prevenci).

Vyhláška č. 646/2004 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby.

Obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 20/2001, kterou se vydává Statut města Brna, ve znění pozdějších obecně závazných vyhlášek statutárního města Brna.

Judikatura

Nález Ústavního soudu č. 15/1994 Sb. ÚS, sv. 1.

Nález Ústavního soudu č. . 29/1994, Sb. ÚS, sv.1

Vnitřní předpisy

Organizační řád územních finančních orgánů.

Jednací řád zastupitelstva a výborů zastupitelstva Královéhradeckého kraje.

Směrnice Městského úřadu Ústí nad Orlicí – Spisový a skartační řád.

Etický kodex České lékařnické komory.

Zkušební řád Ministerstva průmyslu a obchodu pro zkoušení osob oprávněných k činnostem v oblasti energetické účinnosti.

Studijní a zkušební řád Univerzity Palackého v Olomouci.

Směrnice rektorky UP: Vnitřní předpisy a normy Univerzity Palackého v Olomouci.

Disciplinární řád České lékařské komory.

Směrnice č. 2/2006 rady města Nové Město na Moravě o vyřizování petic a stížností.

Organizační, jednací a volební řád České komory architektů.

Statut Univerzity Palackého v Olomouci.

Vnitřní předpis Finančního ředitelství v Hradci Králové k překážkám v práci.

Směrnice č. 6/2007 ministra financí ve věci ochrany utajovaných informací v resortu Ministerstva financí.

Internetové zdroje

<http://www.lexdata.cz/>

<http://www.kr-kralovehradecky.cz/>

<http://www.upol.cz/>

<http://www.mpo.cz/>

<http://www.vlada.cz/>

<http://www.lekarnici.cz/>

<http://portal.gov.cz>

<http://meu.nmnm.cz/>

PŘÍLOHY:

Příloha č. 1: směrnice rektorky UP č. B3-05/2.